



FACULTAD DE DERECHO

**Comparación entre el Estado autonómico
español y el Estado federal alemán
¿Es el federalismo alemán la solución a la
crisis territorial de España?**

Autor: Álvaro González-Casanova González
5º E5 – Derecho y Relaciones Internacionales
Derecho Constitucional del Estado

Tutor: Dr. Francisco Valiente Martínez

Madrid, abril 2021

Resumen:

El sistema de organización territorial de España es el Estado Autonómico, que se caracteriza por la descentralización del poder entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas. Este sistema ha sido fuertemente criticado en los últimos años debido a las crisis territoriales en el País Vasco y en Cataluña, cuyos gobiernos han defendido una mayor descentralización, o incluso, la independencia de sus territorios. Por ello, desde diversos ámbitos políticos y sociales se ha planteado una reforma constitucional que dé paso a un sistema federal. La República Federal de Alemania es el paradigma de este modelo territorial en la Unión Europea, por lo que el objeto de este trabajo será comparar nuestro modelo autonómico con el estado federal alemán. Comenzaremos con un análisis de los antecedentes históricos y el marco normativo de estos sistemas para esclarecer si realmente existen grandes diferencias entre ambos o si son sistemas similares. Posteriormente, se analizará si la aplicación del federalismo alemán en nuestro país podría acabar con las tensiones territoriales y las deficiencias de organización del Estado, así como otras cuestiones que requieren ser abordadas cuando se plantea una reforma constitucional de este calibre.

Palabras claves:

Estado autonómico, Estado federal, federalismo, descentralización, crisis territoriales y organización territorial.

Abstract:

The system of territorial organisation in Spain is the Autonomous State, which is characterised by the decentralisation of power between the Government of the Nation and the Autonomous Communities. This system has been strongly criticized in recent years due to the territorial crises in the Basque Country and Catalonia, whose governments have defended greater decentralization, or even the independence of their territories. For this reason, from various political and social spheres, a constitutional reform has been proposed to establish a federal system in our country. The Federal Republic of Germany is the paradigm of this territorial model in the European Union, so the aim of this work will be to compare our autonomous model with the German federal state. We will begin with an analysis of the historical background and the regulatory framework of these systems to clarify whether there really are major differences between them or whether they are similar systems. Subsequently, we will analyse whether the application of German federalism in our country could put an end to territorial tensions and deficiencies in the organisation of the state, as well as other issues that need to be addressed when considering a constitutional reform of this kind.

Key words:

Autonomous state, federal state, federalism, decentralisation, territorial crises, and territorial organisation

ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado

BVerfGE: Sentencia del Tribunal Constitucional Federal

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

Cs: Ciudadanos

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

FJ: Fundamento Jurídico

OTAN: Organización para el Tratado del Atlántico Norte

LF: Ley Fundamental de Bonn 1949

LOREG: Ley Orgánica 5/2000, de 19 de junio, del Régimen Electoral

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico de Sector Público

PNV: Partido Nacionalista Vasco

PRC: Partido Regionalista de Cantabria

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RDA: República Democrática de Alemania

RFA: República Federal de Alemania

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

UE: Unión europea

CONTENIDO

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA	7
CAPÍTULO III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	8
1. RAZONES PARA EL ESTADO AUTONÓMICO EN ESPAÑA	8
2. RAZONES PARA EL ESTADO FEDERAL EN ALEMANIA.....	9
CAPÍTULO IV. MARCO NORMATIVO	12
1. EL ESTADO AUTONÓMICO	12
1.1. Concepto	12
1.2. Principios	13
1.3. Las Cortes Generales	14
1.4. Comunidades Autónomas	16
1.5. Reparto de competencias entre el Estado y las CCAA	19
2. EL ESTADO FEDERAL	20
2.1. Concepto	20
2.2. Principio de la lealtad federal	21
2.3. El sistema parlamentario alemán	22
2.4. Länder	24
2.5. Reparto de competencias entre el Bund y los Länder	26
CAPÍTULO V. COMPARACIÓN DE LOS MODELOS TERRITORIALES	27
1. CREACIÓN Y DENOMINACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES	27
2. DEFINICIÓN Y CLÁUSULA DE ETERNIDAD (ART. 79.3 LF).....	27
3. PRINCIPIO DE LA LEALTAD FEDERAL	29
4. SISTEMA PARLAMENTARIO	30
4.1. Cámara Baja	30
4.2. Cámara Alta	31
5. ENTES TERRITORIALES: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LÄNDER .	31

5.1. Carácter estatal	31
5.2. Constituciones de los Länder y estatutos de autonomía	32
5.3. Órganos institucionales	33
5.4. Coerción estatal o Bundeszwang	33
6. REPARTO DE COMPETENCIAS	34
CAPÍTULO VI. REFORMA CONSTITUCIONAL	36
1. PLANTEAMIENTO	36
2. PROCESO SOBERANISTA DE CATALUÑA	37
3. DEFINICIÓN DEL MODELO TERRITORIAL	40
4. SENADO	42
5. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA.....	46
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES	48
ANEXOS	54
ANEXO 1. MARCO NORMATIVO	54
ANEXO 2. MIEMBROS SENADO Y BUNDESRAT	55
ANEXO 3. BUNDESRAT ESPAÑOL	56
GLOSARIO	57
BIBLIOGRAFÍA	59
1. LEGISLACIÓN.....	59
2. JURISPRUDENCIA.....	59
3. OBRAS DOCTRINALES	60
3.1. Libros	60
3.2. Capítulos de libro	60
3.3. Artículo de revista	61
4. RECURSOS DE INTERNET.....	63

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 ha configurado un Estado social y democrático de Derecho cuya forma de organización territorial es el Estado autonómico. Su entrada en vigor ha dado lugar al mayor período de prosperidad y estabilidad en la historia de España, con grandes logros como la entrada en la OTAN y en la Unión Europea, y ha conformado un Estado que cumple con todos los estándares sociales, económicos y democráticos de las grandes potencias occidentales. La norma superior tenía como fin asegurar la cohesión social y territorial de nuestro país, y para ello, estableció *“un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”* (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7).

Esta nueva organización territorial del Estado parecía haber consolidado un modelo territorial a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal que permitió el establecimiento de 17 Comunidades Autónomas. Sin embargo, los últimos acontecimientos en Cataluña han conllevado a una profunda crisis territorial que ha amenazado con socavar el Estado autonómico y la unidad de España. El *“proceso catalán”* o proceso soberanista de Cataluña cuyo fin es la independencia de esta parte del territorio nacional ha supuesto una verdadera amenaza a nuestras instituciones democráticas. La consecuencia última ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de octubre, condenatoria a prisión a una serie de líderes políticos autonómicos por la comisión de los delitos de sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia.

Una solución a esta crisis territorial ha sido la propuesta por parte de diferentes sectores de la sociedad civil y partidos políticos de ámbito nacional como el PSOE o Ciudadanos de reformar la Constitución con el fin de establecer un sistema federal. Por consiguiente, este trabajo tratará de analizar las diferencias y similitudes entre el Estado autonómico español y el Estado federal alemán, así como proponer una serie de modificaciones constitucionales con el propósito de mejorar aquellas instituciones que han demostrado ser ineficaces.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

La razón de ser de este trabajo atiende a la voluntad de proponer una serie de soluciones a las deficiencias de nuestro modelo territorial. Es innegable que la organización territorial del Estado ha supuesto el mayor desafío a la estabilidad de nuestro país y como MADARIAGA señalaba: *“es el problema más grave de cuantos asedian a España: el de su pluralidad frente a su unidad”*¹. El proceso autonómico ha provocado una mayor descentralización cuyo punto final parecía estar destinado al modelo federal, por lo que resulta pertinente analizar las verdaderas diferencias entre nuestro sistema autonómico y el federal. La elección de la República Federal de Alemania responde a su posición de proximidad y paradigma de este modelo en la Unión Europea. También cuenta con una serie semejanzas a nuestro país respecto a la población – 83 millones de habitantes frente a los 47 millones de españoles-²; su historia reciente -el Estado se fundó en 1949, pero su consolidación llegó en 1990 con la unificación de las dos Alemania-; y el número de entes territoriales -16 Länder y España cuenta con 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas-.

El orden de exposición considerado es el siguiente: primero, análisis exhaustivo sobre el sistema autonómico español y el federal alemán que deberá atender a sus razones históricas y a su régimen jurídico actual; segundo, comparación entre los dos modelos y establecimiento de una serie de diferencias y similitudes; y por último, elaboración de una propuesta de reforma constitucional con base en el Estado federal alemán que podrían servir de solución a las insuficiencias de nuestro sistema. La metodología de este trabajo será el método comparativo o Derecho comparado que debemos entender *“no como una exposición paralela de dos o más sistemas, sino como un modo de ofrecer una clasificación o configurar un modelo acorde con el estudio a las normas que componen los ordenamientos”*³. Así, mediante el análisis de las normas de Derecho Constitucional español y alemán sobre organización territorial trataremos de definir y categorizar las diferencias y similitudes entre estos modelos con el objetivo de estudiar el carácter federal de nuestro sistema y aportar una serie de medidas para solventar sus deficiencias.

¹ MADARIAGA, S., *Memorias de un Federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, p 213.

² EUROSTAT, “Population (demography, migration and projections)”, 11 de marzo de 2021, (disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/visualisations>; última consulta 19/04/2021)

³ PEGORARO, L., “El método en el Derecho Constitucional: La perspectiva desde el Derecho Comparado”. *Revista de Estudios Políticos*, pp. 9-26, 2001.

CAPÍTULO III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. RAZONES PARA EL ESTADO AUTONÓMICO EN ESPAÑA

En la historia de nuestro país ha habido tantos modelos territoriales como sistemas políticos. Siempre han estado divididos entre las ideas de centralización y descentralización, pues cada vez que surgía un breve período de descentralización crecían los defensores de sistemas unitarios. En el contexto histórico que se estudiará a continuación quedará claro que la Constitución de 1978 ha supuesto una verdadera excepción, ya que ningún sistema territorial había permanecido durante un período tan largo de libertad, democracia y estabilidad.

La primera propuesta que trató de establecer un modelo territorial descentralizado fue el Proyecto de Constitución Republicano Federal redactado por Emilio Castelar en julio de 1873 en el marco de la Primera República de España, aunque nunca llegó a entrar en vigor. La forma política del Estado era la República Federal que según BLANCO VALDÉS hubiese sido perfectamente comparable con otros sistemas de esa naturaleza como Estados Unidos, Canadá o Suiza⁴. Las dos principales características del régimen territorial eran los Estados regionales que gozarían de “*completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación*” (art. 92) y el Senado que seguiría el modelo estadounidense con el mismo número de senadores por Estado regional (art. 52).

La Constitución republicana de 1931 recuperó el sistema descentralizado, puesto que la forma política según el artículo primero era el “*Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*”. Este modelo territorial trató de recoger el principio del Estado unitario, pero también permitió que una serie de regiones se constituyesen en régimen de autonomía, por lo que intentó mantener la unidad de la nación española y respetar la diversidad territorial⁵. La diferencia primaria con el modelo federal propuesto en la Primera República se basaba en la indefinición del sistema dado que no determinó el modelo territorial, ni estableció las regiones con derecho a la autonomía. No obstante, la Guerra Civil impediría el proceso de formación del Estado

⁴ BLANCO VALDÉS, R. L., *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012

⁵ CÁMARA VILLAR, G., “La organización territorial de España. Una reflexión del estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *UNED. Revista de Derecho Político*, 2018, pp. 402-404.

integral y daría a lugar al régimen autoritario del General Franco que recuperaría el Estado unitario y las regiones autónomas solo subsistirían a nivel geográfico⁶.

Tras este largo período de continuos cambios e inestabilidad política relativa a la organización territorial de nuestro país, la Constitución de 1978 alumbró un sistema político, inspirado en el Estado integral que ha durado hasta nuestros días. El modelo de las autonomías, al igual que su predecesor republicano, responde a “*un Estado jurídicamente indefinido al no responder enteramente a ninguno de los modelos de Estados conocidos y aceptados en mayor o menor medida*”⁷. El pacto constituyente trató de contentar a las fuerzas políticas que defendían la vuelta a la descentralización – *Libertad, amnistía y Estado de autonomía*- y los sectores más conservadores que abogaban por el mantenimiento del Estado unitario. El resultado de este compromiso fue la concepción de un Estado nacional indisoluble que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Como el Tribunal Constitucional señaló, estas entidades territoriales “*no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que solo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a esos entes territoriales*” (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2).

En consecuencia, la Constitución de 1978 establece un marco normativo cuya principal característica es el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que terminaría por consolidar un Estado nacional integrado por 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas. La organización territorial pasaba de caracterizarse por ser el Estado más centralista de Europa, a encontrarse actualmente entre los más descentralizados del continente⁸.

2. RAZONES PARA EL ESTADO FEDERAL EN ALEMANIA

El modelo federal es la consecuencia histórica de la unión de los territorios alemanes, pues estas entidades territoriales son preexistentes al Estado. La caída del Sacro

⁶ GARCÍA RUÍZ, J. L., “Dos siglos de cuestión territorial: de la España Liberal al Estado de las Autonomías”, *Seminario Internacional sobre Organización Territorial Comparada*, 2020, p. 120.

⁷ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., “El Estado Autonomómico” *UNED. Revista de la Facultad de Derecho*, 1993, p. 184.

⁸ AJA FERNÁNDEZ, E., “El Estado Autonomómico en España a los 25 años de Constitución”, en Carrasco Durán, M., Pérez Royo F.J., Urías Martínez, J. & Terol Becerra, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI*. Aranzadi Thomson Reuters, Sevilla, 2006.

Imperio Romano Germánico en 1806 conllevaría el auge de los movimientos populares nacionalistas alemanes que buscaban la unificación de los territorios alemanes. En un principio se crearía la Confederación Germánica (*Deutscher Bund*) en 1815 por el Congreso de Viena como una unión de estados y principados soberanos alemanes sin una autoridad estatal, puesto que los miembros del Congreso no apoyaban la creación de un Estado alemán que podría convertirse en una nueva potencia en el centro de Europa. Los movimientos populares en la Revolución de Marzo de 1848 tampoco lograrían la creación de un Estado nacional soberano que incluyese a todos los territorios alemanes.

Será en 1871 cuando finalmente se constituya el Estado moderno alemán bajo la forma del Estado federal monárquico denominado como Segundo Imperio Alemán (*Zweites Deutsches Reich*). La elección del federalismo como sistema de organización del Estado tenía los objetivos de formar una fuerte unión política y a su vez mantener los veinticinco regímenes monárquicos, principados y otros dominios territoriales que se integraban anteriormente en el Sacro Imperio Romano Germánico⁹. Este sistema se mantendría hasta finales de la Primera Guerra Mundial con la derrota alemana y el colapso del Segundo Imperio Alemán. La revolución de 1918 buscaría una mayor centralización que más tarde se manifestaría en la República de Weimar, pero también mantendría el modelo federal integrado por los antiguos principados.

La tradición federal alemana terminaría con la llegada del Nacionalsocialismo, que a través de la Ley para la Nueva Ordenación del Imperio (*Gesetz über den Neuaufbau des Reiches*) de 30 de enero de 1934 estableció el Estado unitario alemán. Se suprimieron los Länder y sus competencias fueron transferidas al Gobierno central¹⁰. La capitulación de la Alemania Nazi supuso igualmente el final del modelo unitario nacionalsocialista y demostró el peligro de un Estado alemán cuyo poder estuviese concentrado en una sola autoridad. Los Aliados en la Conferencias de Yalta y Potsdam de 1945 consideraron que el único modelo adecuado para Alemania era un sistema descentralizado que limitase el poder del gobierno central. A pesar de ello la unificación de los antiguos Länder resultó imposible debido a las diferencias ideológicas entre las potencias occidentales y la Unión Soviética.

⁹ DEUERLEIN, E., *Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1972.

¹⁰ RESS, G., "El Federalismo Alemán", *Boletín de la Facultad de Derecho. UNED*, 1997, pp. 461-471.

La República Democrática de Alemania, de carácter unitario, se estableció sobre la zona de ocupación soviética que incluía a cinco territorios alemanes que fueron divididos en catorce distritos. La República Federal de Alemania se constituyó sobre los demás territorios alemanes y estableció el modelo federal de organización estatal (*Bundesstaat*). La elección por el federalismo fue el resultado del “*compromiso federal constitucional*” (*Föderales Verfassungskompromiss*) que trató de contentar a las partes que defendían la importancia de recuperar los entes territoriales originales y a aquellos que consideraban necesaria la unidad de Alemania bajo el modelo del Estado social, democrático y de Derecho¹¹. Como BOTHE destaca, las principales razones para el establecimiento del sistema federal atienden a la importancia de las entidades preexistentes, el carácter provisorio y la influencia de los aliados¹².

Por último, el proceso de reunificación alemana consolidó el actual Estado federal alemán. La Reforma Constitucional para la Creación de los *Länder* en la RDA de 22 de julio de 1990 (*Verfassungsgesetz zur Bildung von Länder in der DDR von 22 July 1990*) reestableció los *Länder* de ese territorio que finalmente se integrarían el 3 de octubre de 1990 en la Ley Fundamental de Bonn¹³. La forma del proceso de unificación demuestra la importancia de las entidades territoriales, porque, primero, se reestablecieron los *Länder*, y segundo, se integraron en la RFA. De esta manera, se cumple con la principal razón para el sistema federal alemán: el mantenimiento de las entidades territoriales preexistentes al Estado.

¹¹ WEICHLEIN, S., „Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland“, en Härtel, I. (ed.), *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Springer-Verlag, Berlin, 2012, pp. 101-127.

¹²Razones para el federalismo en Alemania según BOTHE:

“1)La inercia de las entidades preexistentes: la nueva constitución es la obra de los representantes de las provincias que no ven ninguna razón de abolirlas, quienes, al contrario, quieren conservarlas.

2)El carácter provisorio de la constitución: la LF se comprende como un ordenamiento provisorio de la vida política de una parte de Alemania, abierto para la adhesión de otras partes (art. 23 LF).

3)La influencia del pensamiento federalista americano.

4)La influencia de los aliados: Es preciso que las Potencias ocupantes insistieran en que la nueva constitución fuese federal, ya que consideraban un estado alemán centralizado como un peligro político”

BOTHE, M., “Federalismo y autonomía regional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, pp. 82-83.

¹³ DEGENHART, C., *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 2012 p. 182.

CAPÍTULO IV. MARCO NORMATIVO¹⁴

1. EL ESTADO AUTONÓMICO

1.1. Concepto

La primera aproximación a la definición del modelo territorial establecido en la Constitución de 1978 merece recuperar el relato de CRUZ VILLALÓN sobre “*la curiosidad del jurista persa*”. Esta afirmación atiende a la idea de que si un jurista de origen persa, desde un punto de vista completamente objetivo e imparcial, llevase a cabo un estudio de nuestro texto constitucional llegaría a la conclusión de que resultaba imposible deducir cuál era la estructura territorial establecida en la norma¹⁵. La razón de esto se debe a la intencionada indefinición del modelo territorial. Como se ha expresado, los padres de la Constitución optaron en un inicio por un modelo abierto, impreciso e inacabado con el fin de lograr un consenso de mínimos que contentase a los sectores nacionalistas y conservadores.

La distribución territorial del poder no ha sido el resultado de la ejecución directa de preceptos constitucionales, sino del desarrollo normativo de los estatutos de autonomía. Se produce así una circunstancia que ha sido caracterizada por CRUZ VILLALÓN como la “*Constitución territorial o bloque de constitucionalidad*”¹⁶, por lo que nuestro ordenamiento jurídico estaría integrado por normas constitucionales primarias y secundarias¹⁷. Las primeras se refieren a la norma suprema que otorga el derecho a la autonomía en el artículo 2 CE, mientras que las segundas atienden a la actividad estatutaria que ha terminado por considerarse como un segundo proceso constituyente, pues ha concretado el modelo territorial español al haber establecido el número de Comunidades Autónomas, sus competencias o sus instituciones propias. En

¹⁴ Ver en anexo 1 resumen de los artículos de la Constitución Española y de la Ley Fundamental.

¹⁵ Nos preguntaremos cuál sería la opinión del jurista persa sobre nuestro modelo territorial actual, pues como se verá a lo largo del trabajo, el proceso autonómico ha terminado por configurar un sistema territorial de características únicas que será objeto de comparación con el modelo federal. Nos preguntamos así, también en calidad de jurista persa, ¿si nuestro sistema realmente se diferencia de la organización federal alemana? CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1981, pp. 53-63.

¹⁶ CRUZ VILLALÓN, P., “La constitución territorial del Estado”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, 1991, pp. 61-70.

¹⁷ ARAGÓN REYES, M., “El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o inacabado?” *Autonomies*, 1995, pp. 187-195.

consecuencia, el actual “*Estado de las Autonomías*” es producto del texto normativo constitucional y de los respectivos estatutos de autonomía.

1.2.Principios

Los tres principios que informan el Estado de las Autonomías están recogidos en el art. 2 CE: la unidad de la Nación española, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y la solidaridad entre las CCAA.

1.2.1. Principio de unidad

La unidad de la indisoluble Nación española debe entenderse como el fundamento principal de nuestro ordenamiento jurídico, ya que el Estado se configura como una “*patria común e indivisible de todos los españoles*” (art. 2 CE). El ente primario y supremo de la organización territorial será el Estado nacional dado que “*la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional*” (STC 4/1981, de 2 febrero, FJ 3). De esta forma, no cabe la desintegración del sistema que supondría la ruptura del modelo de Estado y del principio de unidad. Tampoco sería plausible la desigualdad entre los ciudadanos porque este principio integra la igualdad de todos los españoles que dispondrán de “*los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*” (art. 139.1 CE) y de “*la libertad de circulación de personas y bienes por todo el territorio nacional*” (art. 139.2 CE). En definitiva, deberá entenderse el principio de unidad como un impedimento a cualquier tentativa secesionista que trate de socavar la soberanía nacional y como la garantía de igualdad de todos los españoles en el territorio nacional.

1.2.2. Principio de autonomía

El principio de autonomía es el eje central de la organización territorial del Estado, como señala el profesor VILLACORTA, la autonomía debe entenderse como la forma de organización que refleja y permite expresar la complejidad real de este país, y a su vez, admite combinar la unidad de la Nación con la diversidad de sus entidades territoriales, compatibilizando así los principios de unidad y autonomía¹⁸. Esta forma de organización

¹⁸VILLACORTA MANCERO, L., “La construcción del Estado democrático español: algunas perspectivas”, *Revista de Estudios Políticos*, 2000, pp. 88-97.

está estructurada en *“el Estado, titular de la soberanía; y las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política”* (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). El sistema se configura en dos vertientes: Estado unitario y soberano, y Estado descentralizado cuyos entes territoriales son propiamente órganos del Estado. Estas entidades carecen de soberanía, puesto que *“la autonomía hace referencia a un poder limitado”*, y *“autonomía no es soberanía”* (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3) y el ámbito de sus poderes autónomos deberá ceñirse a la *“gestión de sus respectivos intereses”* (art. 137 CE). Es decir, el principio de autonomía permite la descentralización del poder estatal en las CCAA como entes no soberanos que actuarán como representantes del Estado en su territorio, sin perjuicio de que su poder estará limitado a una serie de materias y deberá respetar, en todo caso, el principio de unidad.

1.2.3. Principio de solidaridad

El último aspecto que trata el artículo 2 CE se refiere a la solidaridad entre las CCAA y el Estado, y estas entre sí. Los límites a la acción de todos los entes autonómicos y estatales deberán mantener un *“equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”*, así como evitar *“privilegios económicos o sociales”* (art. 138 CE). Las CCAA deberán abstenerse de *“adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses”* (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7). Por consiguiente, la solidaridad implica una limitación a la actuación de las CCAA en beneficio propio y en detrimento de otras partes del Estado, además de una garantía de igualdad entre todos los ciudadanos de nuestro país con independencia del territorio.

1.3.Las Cortes Generales

La Constitución de 1978 en el Título III (arts. 66-96) ha optado por un modelo parlamentario bicameral: las Cortes Generales se componen por el Congreso de los Diputados y el Senado. Nuestra tradición constitucional, con las excepciones de las Constituciones de 1812 y 1931, se ha decantado siempre por el sistema bicameral con la lógica inicial de que la Cámara Baja ostentase la representación política del conjunto de

la ciudadanía y la Cámara Alta la representación territorial de las distintas entidades que integran el Estado. Las tres principales funciones de las Cortes Generales establecidas en el artículo 66 de la CE son: la potestad legislativa como órgano constitucional encargado de la producción de leyes en representación de la voluntad general del pueblo español; la competencia presupuestaria con su intervención en la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las normas financieras relativas a los tributos nacionales; y la función de control político ordinario y exigencia de responsabilidad política.

Ahora bien, la actual estructura parlamentaria sigue un modelo de bicameralismo imperfecto y desigual debido a que ambas cámaras no tienen las mismas funciones, ni la misma importancia. Como apunta el profesor GARCÍA ROCA *“el Senado actual ha sido, en consecuencia, normalmente poco relevante en el ejercicio de la función legislativa, desempeña un papel accidental, subordinado al protagonismo del Congreso”*¹⁹. Esta cuestión sobre la irrelevancia de la cámara territorial será objeto de estudio en los apartados relativos a las deficiencias de la organización territorial y a sus posibles modificaciones constitucionales. En este epígrafe trataremos de aportar brevemente una visión general de la composición, elección y funciones concretas de las dos cámaras estatales de nuestro país, que luego servirá como fundamento para la comparación con el sistema parlamentario alemán.

1.3.1. El Congreso de los Diputados

El Congreso de los Diputados es el órgano predominante del poder legislativo cuyo régimen jurídico está recogido en el artículo 68 CE y en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982. La composición estará formada por un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En la actualidad el número de miembros es de 350 Diputados que han sido elegidos para un mandato de cuatro años y por su circunscripción electoral que es la provincia, salvo en las ciudades de Ceuta y Melilla que estarán representadas cada una por un parlamentario. La preponderancia de este órgano se ha visto reflejada en su función de control político de exigencia de responsabilidad al Gobierno de la Nación al estar a cargo de las votaciones de la moción de censura (arts. 113 y 114 CE) y de la cuestión de

¹⁹ AJA FERNÁNDEZ, E., ALZAGA VILLAAMIL, Ó., GARCÍA ROCA, F. J., GARRORENA MORALES, Á., & SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2006, p. 23.

confianza (arts. 112 CE). También deberá otorgar la confianza al candidato a la Presidencia del Gobierno conforme al procedimiento de investidura del artículo 99 CE.

1.3.2. El Senado

La Cámara de representación territorial es el Senado cuyo régimen jurídico está recogido en el artículo 69 y en el Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. El constituyente estableció dos sistemas de elección :la mayoría de Senadores serán elegidos directamente por los ciudadanos y cada provincia elegirá a cuatro representantes, cada una de las Ciudades Autónomas a dos, cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- a tres, y uno a Ibiza-Formentera, Menorca, Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera, La Palma y El Hierro; y un segundo grupo de senadores será designado por las Asambleas Legislativas de las CCAA que nombrarán a un senador y otro más por cada millón de habitantes. El Senado se compone por 265 miembros acorde con esta fórmula de elección directa por la ciudadanía e indirecta a través de los parlamentos autonómicos. Como se señalará más tarde, esta Cámara ha resultado verdaderamente ineficiente desde su creación con la única salvedad de la aprobación del mecanismo de coerción del artículo 155 CE el día 27 de octubre de 2017 con motivo del “*proceso soberanista de Cataluña*”.

1.4. Comunidades Autónomas

1.4.1. Definición

Las Comunidades Autónomas son “*corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política*” que se configuran como entidades con autonomía cualitativamente superior a la administrativa de los entes locales, ya que también asumen funciones legislativas y gubernamentales de carácter político (STC 25/1981, de 14 de julio FJ 3). Es pertinente destacar las diferencias entre cada autonomía como resultado del principio dispositivo que ha permitido que “*el régimen autonómico se adecúe en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidad*” (STC 16/1984, de 6 de febrero FJ 2). Así, estos entes territoriales han seguido distintos procedimientos de accesos a la autonomía, con base en los artículos 143, 144 y 151 CE; y ha terminado por configurar un mapa que incluye 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas con similares características, puesto que todas ellas han regulado sus estatutos de autonomía y han establecido una serie de órganos autonómicos.

La Constitución otorga el derecho a la autonomía a las regiones y nacionalidades de nuestro país al considerar insuficiente la división provincial como sistema territorial. La norma suprema prefigura “*una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito*” (STC 32/1981, de 28 de julio de 1981, FJ 3). Se termina así con la división provincial del Estado al añadir un ente intermedio con competencias de carácter político que serán las Comunidades Autónomas²⁰.

1.4.2. Estatutos de autonomía

Los estatutos de autonomía son leyes orgánicas del Estado que requieren la aprobación de las Cortes Generales para su promulgación y reforma, pues proceden de la voluntad general del Estado. El artículo 147 CE determina el contenido mínimo de esta “*norma institucional básica*”: denominación, territorio, instituciones propias y competencias. La importancia de esta norma descansa en su función de creación de las entidades territoriales y en la potestad de atribución de competencias²¹. Los estatutos son las normas constitutivas de cada autonomía que han determinado el mapa autonómico de nuestro país y han diseñado la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, porque han asumido las competencias de las primeras y han determinado las competencias residuales del Estado, de acuerdo con el artículo 149.3 CE. Como ha expresado ARAGÓN REYES, los estatutos se han convertido en una continuación del poder constituyente, incluso un poder constituyente secundario, que ha acabado por definir nuestro modelo territorial como un “*Estado compuesto de unidades políticas*” asentado entre el equilibrio de la unidad estatal y la diversidad autonómica²².

²⁰ La relevancia de estos entes territoriales respecto a la antigua división provincial recae en el carácter político de la autonomía, pues las CCAA gozan de competencias legislativas y potestades ejecutivas de autogobierno que les permiten determinar sus propias políticas públicas con base en el principio de autonomía entendido como “*la capacidad de cada nacionalidad para decidir cuándo y cómo ejerce sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.ª de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales*” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10).

²¹ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., *op. cit.* p. 187.

²² ARAGÓN REYES, M., *op. cit.* p. 193-194.

1.4.3. Instituciones autonómicas

La Constitución establece en el artículo 152 la organización institucional básica de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía mediante el procedimiento del artículo 151. Esta organización incluye una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal; un Presidente elegido por el parlamento regional de entre sus miembros; un Consejo de Gobierno con funciones administrativas y políticas bajo la dirección del Presidente; y un Tribunal Superior de Justicia cuya jurisdicción corresponde al Tribunal Supremo. No obstante, todos los entes autonómicos han asumido estos órganos en sus estatutos con escasas diferencias relativas a la denominación o su régimen interno.

1.4.4. Coerción estatal

El mecanismo de coerción estatal para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a las CCAA ha sido recogido en el artículo 155 CE. Esta medida de carácter excepcional permite al Gobierno de la Nación, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, la adopción de *“medidas necesarias para obligar a aquellas al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”*. El Tribunal Constitucional ha venido a definir el sentido general de este mecanismo: *“la Constitución ha previsto en el art. 155 una modalidad de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, que debe calificarse de extraordinario, en la medida en que contempla una «vía específica de coerción directa», prevista para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados, siendo esta medida un último recurso del Estado ante el incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas”* (STC 90/2019, de 2 de julio, FJ 4). Este artículo solo se ha aplicado en una ocasión con motivo de los acontecimientos durante el proceso soberanista de Cataluña, si bien hubo un requerimiento previo a Canarias enviado por el Gobierno de Felipe González en febrero de 1989 porque esta región se negó a aceptar la supresión de aranceles impuesta por la adhesión a la UE²³.

²³ MATEO, J.J., “Canarias: el artículo 155 que no fue”, *El País*, 27 de octubre de 2017, (disponible en: https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508481079_647952.html; última consulta: 19 de abril de 2021).

1.5. Reparto de competencias entre el Estado y las CCAA

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según la clasificación de AJA²⁴ responde a cuatro tipos generales. Primero, las competencias exclusivas del Estado se refieren a las materias donde el Estado abarca todas las potestades, principalmente contenidas en el artículo 149.1 CE (nacionalidad, justicia, relaciones internacionales...). Segundo, las competencias exclusivas de las CCAA recogidas en el artículo 148 CE atienden a las materias que podrán ser asumidas por los estatutos y comprenderán las facultades legislativas, ejecutivas y administrativas (instituciones de autogobierno, protección del medio ambiente, sanidad). Tercero, las competencias concurrentes aluden a aquellas materias que otorgan a ambos entes las mismas facultades y les permiten actuar conjuntamente debido a que existe una concurrencia de objetivos y requieren la colaboración entre el Estado y las CCAA. Cuarto, las competencias compartidas aluden a los supuestos que requieren la colaboración entre el Estado y las CCAA, principalmente el primero establece la legislación básica²⁵ y los segundos se encargan del desarrollo normativo y reglamentario.

En última instancia, es necesario destacar las cláusulas del artículo 149.3 CE: a) la cláusula residual permite a las CCAA la asunción de aquellas facultades y materias que no han sido atribuidas expresamente al Estado por la Constitución mediante sus respectivos estatutos; b) la cláusula de prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas cuando no se trate de competencias exclusivas de estas; y c) la cláusula de supletoriedad se refiere a la vigencia del Derecho estatal ante un vacío normativo en el ordenamiento autonómico²⁶. Finalmente, el artículo 150 prevé las posibilidades de

²⁴ AJA FERNÁNDEZ, E., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Balance y perspectiva”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1989, pp. 233-254.

²⁵ Las normas básicas, legislación básica o bases han sido definidas por el propio Tribunal Constitucional como “*la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario*” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4).

²⁶ La definición de la cláusula de supletoriedad no es cuestión menor, pues el texto normativo determina que “*el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”, por lo que cabría pensar que el Estado tendría la una competencia genérica sobre aquellas materias que no han sido reguladas por las CCAA, pero no se trata de una regla de atribución de competencia como el Tribunal Constitucional determinó que “*debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación*” (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7). En este mismo sentido: “*el aplicador del Derecho,*

atribución de competencias estatales a las CCAA al margen de sus estatutos y permite al Estado incidir en las competencias autonómicas a través de leyes de armonización.

2. EL ESTADO FEDERAL

2.1. Concepto

La Ley Fundamental de Bonn define expresamente el sistema político en su artículo 20.1: “*La República Federal de Alemania es una federación democrática y social*”. El modelo federal se concibe como un principio estructural para la construcción del Estado, que no podrá ser objeto de revisión constitucional como resultado de la “*cláusula de eternidad o intangibilidad*” del artículo 79.3 de la Ley Fundamental. Esta disposición determina que “*no está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20*”. Por consiguiente, la norma fundamental alemana prohíbe taxativamente cualquier reforma constitucional cuyo fin sea eliminar del modelo territorial de división competencial entre el *Bund* y los *Länder*, con plena independencia de que la propuesta recibiese el apoyo mayoritario del pueblo germano.

La supresión de la estructura federal conllevaría la desaparición del Estado alemán actual, puesto que el federalismo se concibe como característica irrenunciable del sistema y como garantía del Estado democrático y social de Derecho. La importancia de los *Länder* se expresa en su enumeración en el preámbulo²⁷, ya que estos se configuran como el punto de partida para la constitución del Estado alemán²⁸. El propio preámbulo señala que los *Länder* son quienes “*han consumado en libre autodeterminación, la unidad y la*

utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna” (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6). En definitiva, no se trata de una regla de atribución de competencia por lo que el Estado no podrá dictar normas con carácter supletorio sin invocar un título específico que le habilite para ello sobre una determinada competencia.

²⁷ Los *Länder* enumerados en el preámbulo por orden alfabético son los siguientes: “*Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia*”.

²⁸ DEGENHART, C., *op. cit.* pp. 182-186.

libertad de Alemania”. La fundación del sistema alemán actual se basa en el acuerdo de los *Länder* como entes preexistentes al Estado con la intención de constituir un Estado federal.

Una primera aproximación general sobre la definición del Estado federal alemán nos lleva al concepto propuesto por el profesor HESSE del “*Estado federal unitario*”²⁹ que determina que no existe una teoría o doctrina general del Estado federal como sistema solamente descentralizado, sino que el federalismo también incluye una autoridad central y cada modelo será distinto como resultado de la singular identidad territorial, política, cultural e histórica de cada país. En el caso alemán nos encontraríamos ante una estructura federal dado que los poderes del Estado se dividen y organizan entre el *Bund* y los *Länder*, pero realmente actúan conjuntamente como órganos propios del Estado.

2.2.Principio de la lealtad federal

El principio vertebrador de las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* es el principio de la lealtad federal (*Bundestreue*) que se enmarca en la idea del “*Estado federal cooperativo*” que exige la cooperación y colaboración entre todas las entidades con el fin de mejorar la calidad de vida y garantizar la igualdad de todos los alemanes (art. 33 LF). Este principio impone un mínimo de respeto recíproco entre el *Bund* y los *Länder*, así como un comportamiento favorable por parte de estos últimos respecto a la federación. El Tribunal Constitucional Federal ha definido este principio de la siguiente manera:

“El principio fundamental no escrito de la recíproca obligación del Bund y de los Länder acerca de un comportamiento federal, domina las relaciones constitucionales entre la federación y sus miembros, de él se derivan no sólo deberes complementarios que van más allá de las obligaciones concretas y explícitas fijadas por la constitución federal, sino también las limitaciones concretas en el ejercicio de las competencias que la Ley Fundamental confiere al Bund y a los Länder” (BVerfG 12, 205)³⁰.

²⁹ Hesse, K., *Der unitarische Bundesstaat*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1962. En este sentido J.J. GONZÁLEZ ENCINAR en *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985 p. 59, introduce este concepto en nuestro país “*todo Estado, incluido el federal, es un Estado unitario, porque todo estado busca la única (...) En aras de la claridad convendría, por tanto, desterrar otros usos ya caducos o anacrónicos del término «unitario», como los que identifican Estado unitario con Estado centralista o centralizado, o los que contraponen Estado unitario a Estado federal (...). Muy por el contrario, tanto la autonomía como principio estructural del Estado como el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, lejos de ser un contrapunto, son garantía de la unidad del Estado*”. Es por ello, que tanto el Estado autonómico al igual que el federal garantizan la unidad del Estado mediante sus órganos centrales, pero ello no impide que el mismo se articule en un Estado centralizado con una serie de entes territoriales propios.

³⁰ RESS, G., *op. cit.* p. 471.

Este principio se ha traducido, según FALLER, en tres deberes jurídicos que consisten en lo siguiente: 1) los *Länder* financieramente más poderosos deberán ayudar a aquellos que sean más débiles; 2) las relaciones de los *Länder* entre sí, respecto *al Bund*, y este último en relación con los entes territoriales deberán guiarse por la lealtad y el entendimiento mutuo; 3) Tanto el *Bund* como los *Länder* deberán defender y conservar el orden constitucional en todas las partes del territorio³¹. Es decir, el sistema federal se sostiene gracias a la cooperación y al comportamiento favorable entre todos los entes del Estado que deberán actuar en todo momento conforme a las normas constitucionales.

2.3.El sistema parlamentario alemán

El sistema parlamentario de la RFA se configura sobre un modelo bicameral compuesto por la Cámara Baja (*Bundestag*, arts. 38 – 48 LF) y la Cámara Alta (*Bundesrat*, arts. 50 – 53 LF). También se trata de un bicameralismo imperfecto o asimétrico, puesto que el *Bundestag* cumple en la inmensa mayoría de funciones parlamentarias de la federación y el *Bundesrat* podría formalmente considerarse como un órgano constitucional independiente al no seguir el modelo de Senado tradicional americano³². También será necesario destacar el papel de la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) como órgano específico para la elección del Presidente Federal (*Bundespräsident*).

2.3.1. *Bundestag*

La Cámara Baja es el órgano legislativo predominante del parlamento alemán, ya que asume las principales funciones legislativas, presupuestarias y de control del gobierno como la investidura del canciller (art. 63 LF) o su destitución mediante la moción de censura (art. 67 LF) o la cuestión de confianza (art. 68 LF). Es importante destacar que el *Bundestag* solo podrá ser disuelto por el *Bundespräsident* si el Canciller pierde el voto de confianza o si la cámara no es capaz de investir a nuevo jefe del gobierno tras las elecciones o la dimisión, por lo que el canciller no tiene la potestad para disolver el parlamento. La elección de los miembros del *Bundestag* por un período de cuatro años será por “*sufragio universal, directo, libre, igual y secreto*” y deberá representar al pueblo alemán en su conjunto sin estar “*ligados a mandatos ni instrucciones y sujetos*

³¹ FALLER, H. J., “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1980, pp 198-201.

³² KRUMM, T., “Deutschland: kooperativer Föderalismus“, en T. KRUMM“ *Föderale Staaten in Vergleich*. Springer, Wiesbaden, 2015.

únicamente a su conciencia” (art. 38 - 39 LF), sin perjuicio del cumplimiento de la cláusula de la barrera electoral (*Sperrklausel*) que obliga a los partidos político a recibir un mínimo del 5% de los votos. La composición de esta cámara no ha sido regulada en la Ley Fundamental, sino que se ha recogido en la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz - BWG*) que establece en los artículos 1 y 6 que el número de miembros será de 598 Diputados y se incrementará por los mandatos especiales según el voto directo. Conforme a este régimen electoral, el *Bundestag* actual está compuesto por el elevado número de 709 miembros, que probablemente alcanzará la cifra de 800 diputados en la próxima legislatura, por lo que esta cuestión es objeto de continuas críticas.

2.3.2. *Bundesrat*

El *Bundesrat* o Consejo Federal es la cámara de representación territorial de los *Länder* en el *Bund*. Según VON BEYME, se trata de un órgano único en los sistemas federales de nuestro entorno, ya que a efectos prácticos no se puede considerar como una segunda cámara a causa de sus limitadas funciones y su sistema de elección de miembros³³. El artículo 50 LF declara que el *Bundesrat* es el medio de participación de los dieciséis *Länder* en la “*legislación y administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea*”. La función legislativa se ha configurado a través de las leyes de oposición y de consentimiento (*Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen*). Las primeras se conciben como el derecho de veto a proyectos de ley del *Bundestag*. Si la votación a favor del veto en el Consejo Federal es por mayoría cualificada, el *Bundestag* solo podrá anularlo con el voto de la misma mayoría de dos tercios. Las segundas, de carácter excepcional, están establecidas expresamente en la Ley Fundamental y requieren el voto favorable del *Bundesrat* para su aprobación. Es el supuesto de la reforma constitucional, que solo podrá ser aprobada por mayoría cualificada en el *Bundestag* y en el *Bundesrat* (art. 79.2 LF). El sistema de elección de sus integrantes establecido en el artículo 51.1 LF determina que los miembros son elegidos y destituidos directamente por los gobiernos de los *Länder* con el propósito de otorgarles la consideración de representantes de los distintos gobiernos. La finalidad de este sistema electoral es el resultado de la tradición

³³ VON BEYME, K., “El federalismo en la República Federal Alemana” *Revista de Estudios Políticos*, 1980, pp. 7-25.

En este mismo sentido OETER, S., “La posición del Bundesrat en el sistema constitucional alemán” *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2005, p. 195: “no es una auténtica segunda cámara que disfrute de las competencias que la cámara baja, el Bundestag, pero también es cierto que de la Constitución se deduce que claramente estamos ante algo más que una “Cámara de los Länder” que se limite a proteger las competencias de los mismo”.

histórica del federalismo alemán que siempre ha concedido mayor importancia a los ejecutivos que a los parlamentos estatales como objeto de la representación de las distintas entidades territoriales³⁴. La composición del Consejo Federal sigue un esquema acorde con la población de cada Estado miembro que tendrá un mínimo de tres miembros, los de más de dos millones de habitantes, cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis (art. 51. 2 LF).

2.3.3. *Bundesversammlung*

La Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) es un órgano constitucional recogido en el artículo 54 de la Ley Fundamental cuya única función es elegir al Presidente Federal (*Bundespräsident*). Es la asamblea parlamentaria más numerosa de Alemania, ya que se compone por los miembros del *Bundestag* y por el mismo número de representantes enviados por los dieciséis parlamentos de los *Länder* según su población. Este órgano generalmente solo se reúne cada cinco años como resultado de la duración del mandato presidencial que solo podrá ser reelegido una vez más por esta cámara.

2.4. Länder

2.4.1. *Definición*

Los *Länder* son entes territoriales con carácter político y preexistentes al Estado alemán cuyas funciones principales serán todas las competencias estatales que no hayan sido asumidas por la Federación en la Constitución, de acuerdo con el artículo 30 LF. La importancia de estos entes se manifiesta en la “*cláusula de eternidad*” del artículo 79.3 LF que no solo prohíbe, como se ha mencionado *supra*, la modificación del modelo territorial federal establecido en el artículo 20 LF, sino que también impide la disolución o separación de los *Länder*, así como la limitación de sus competencias legislativas.

2.4.2. *Constituciones federales*

Las constituciones de los Estados miembros (*Landesverfassung*) están condicionadas al cumplimiento de la “*cláusula de la homogeneidad*” (*Homogenitätsklausel*) del artículo 28 LF, que establece que “*el orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los Länder, distritos y municipios, el pueblo deberá tener*

³⁴DEGENHART C., *op. cit.* p. 274

una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas”³⁵. Las constituciones federales tendrán la potestad de determinar no solo la totalidad de su contenido, sino que podrán configurar libremente su sistema político sin perjuicio del cumplimiento de esta cláusula. En todo caso, el Derecho federal primará sobre el Derecho de los *Länder* (*Bundesrecht brochet Landesrecht*, art. 31 LF), luego las constituciones federales no podrán vulnerar la Ley Fundamental.

2.4.3. Órganos estatales de los Länder

La libertad de organización ha permitido el establecimiento de los distintos sistemas políticos de los *Länder*, pero ello no ha impedido que se organicen según el modelo tradicional parlamentario. Todos estos entes territoriales cuentan con un jefe de gobierno elegido por la mayoría de sus parlamentos para un período de cuatro o cinco años según sus constituciones. También contarán con sus propios tribunales que actuarán en defecto del Tribunal Constitucional federal y los demás Tribunales Federales. No se trata de dieciséis poderes judiciales independientes, ya que los órganos de los Estados miembros serán dependientes de los tribunales federales³⁶. Existe una especialidad en el poder judicial alemán que se refieren a los Tribunales Constitucionales de los *Länder* como órganos de interpretación de sus constituciones federales (*Landesverfassungsgericht*).

2.4.4. Bundeszwang

La coerción federal (*Bundeszwang*) se recoge en el artículo 37 LF: “*Si un Land no cumpliere los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundearas, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal*”. Esta institución debe diferenciarse de otros dos mecanismos de control federal sobre los *Länder*: la supervisión federal (*Bundesaufsicht*) del artículo 84 LF que permite al Gobierno federal a inspeccionar la ejecución de las leyes federales por parte de los *Länder*; y la intervención federal (*Bundesintervention*) del artículo 91 LF que faculta al

³⁵ Este único requisito sobre la forma política de los Estados miembros recuerda al artículo 4 sección 4 de la Constitución de Estados Unidos: “*los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno*”. Los dos sistemas federales se caracterizan por la preexistencia de estas entidades territoriales debido a que ambos países son el resultado de la unión de sus Estados miembros. Por lo tanto, la norma suprema no puede determinar el contenido o las instituciones de estos entes, ya que son anteriores a los órganos federales y al propio Gobierno central. No es el caso de nuestro país donde las CCAA son posteriores a la Constitución que ha determinado solo el contenido mínimo de los estatutos de autonomía y las propias instituciones autonómicas. En STURM, R., „Föderalismus in Deutschland und in den USA - Tendenzen der Angleichung?“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, pp. 335-345.

³⁶ DEGENHART, C., *op. cit.* p. 360.

Gobierno federal a tomar bajo su mando las fuerzas policiales de un *Land* “para la defensa contra un peligro que amenace la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un *Land*”³⁷.

2.5. Reparto de competencias entre el Bund y los Länder

La Ley Fundamental parte del principio de subsidiariedad, por lo que los Länder serán competentes sobre todas aquellas materias que no hayan sido atribuidas expresamente al *Bund* (arts. 30 y 70 LF). El listado de competencias legislativas federales se especifica en los artículos 72, 73 y 74 LF y están clasificadas según DEGENHART en tres categorías: competencias divergentes (*Abweichungsgesetzgebung der Länder*), competencias exclusivas del Bund (*ausschließliche Gesetzgebung des Bundes*) y competencias concurrentes (*konkurrierende Gesetzgebung*)³⁸. En las competencias divergentes del artículo 72 LF los *Länder* podrán adoptar nuevas regulaciones sobre estas materias con independencia de que el Bund haya promulgado una serie de normas federales (caza, protección de la naturaleza, distribución del suelo...). Las competencias exclusivas del *Bund* están recogidas de forma taxativa en el artículo 73 LF (relaciones internacionales, la defensa, la nacionalidad, la libertad de circulación...). Si bien es cierto que son materias propias de la Federación, los *Länder* podrán igualmente legislar si una ley federal les autoriza expresamente para ello (art. 71 LF). Por último, en las competencias concurrentes del artículo 74 LF los Estados miembros solo podrán legislar en aquellos casos en que el *Bund* no haya hecho uso de su competencia (Derecho civil, Derecho Penal, estado civil, derecho de asociación...).

³⁷ARROYO GIL, A., “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2015, p. 60, en relación con el antecedente histórico de esta institución se remonta a la “Federación Alemana (*Deutscher Bund*) que se prolonga de 1815 a 1866, al preverse entonces una actuación federal contra aquel Estado miembro que incumpliese sus obligaciones federales. La misma se incorpora después a la primera Constitución de la Alemania unificada, la Constitución imperial de 1871, en donde se atribuye al Bundesrat acordar las medidas ejecutivas contra el *Land* incumplidor”.

³⁸DEGENHART, C., *op. cit.* pp. 63-65.

CAPÍTULO V. COMPARACIÓN DE LOS MODELOS TERRITORIALES

1. CREACIÓN Y DENOMINACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES

La primera diferencia entre el Estado autonómico y el Estado federal reside en el origen de estos modelos. El primero es el resultado de la transformación de un Estado unitario en un Estado descentralizado cuyo poder político estará repartido entre un Gobierno central y una serie de entes territoriales, mientras que el segundo modelo es producto de un acuerdo entre Estados independientes y soberanos que se comprometen a formar una unión política y a transferir sus competencias a un nuevo ente superior³⁹. La Constitución de 1978 reconoció el derecho a la autonomía que desencadenó en la creación de 17 Comunidades Autónomas de nueva formación. En cambio, la Ley Fundamental, como señalaba BOTHE, responde a la inercia de las entidades preexistentes cuyos representantes consideraron necesario el mantenimiento de sus instituciones, pero acordaron la instauración de un Estado común a todos ellos. El propio preámbulo constitucional hace referencia explícita a los distintos *Länder* y establece que ha sido la voluntad del pueblo alemán mediante sus representantes territoriales la que ha determinado la creación de un Estado alemán. En nuestro texto normativo no se hace referencia a unos entes preexistentes porque simplemente no existían y es *“la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad”*. Por consiguiente, el hecho fundacional demuestra la primera diferencia entre el Estado federal como resultado de la voluntad de los miembros de los entes preexistentes, mientras que el Estado autonómico es el producto la voluntad de la Nación española que ha provocado un proceso de transformación del modelo unitario al descentralizado.

2. DEFINICIÓN Y CLÁUSULA DE ETERNIDAD (ART. 79.3 LF)

La simple lectura de las normas constitucionales demuestra dos claras diferencias relativas a la definición del modelo territorial y a su protección constitucional. La

³⁹ WIEDMANN, T., „Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien“, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, pp. 399-408.

Constitución Española no define la organización territorial del Estado en su articulado, sino que otorga el derecho a la autonomía a las nacionalidades y regiones que la integran en el artículo 2 CE. Tampoco prohíbe la modificación del principio autonómico, sin perjuicio de que su reforma requiere de un mecanismo de protección cualificado del artículo 168 CE. Por el contrario, el texto constitucional alemán consagra en el artículo 20.1 el Estado federal como modelo territorial y le otorga una especial protección mediante la cláusula de eternidad del artículo 79.3 LF que impide su reforma constitucional.

El sistema de protección constitucional de la autonomía de los entes territoriales es una peculiaridad fundamental del modelo federal. RUIPÉREZ destaca que *“la única circunstancia que permite realmente particularizar y definir al Estado Federal es el mayor grado de protección jurídica que encuentra la autonomía de los miembros frente a la posible actuación unilateral, caprichosa y arbitraria de la organización central. Garantía que, fundamentalmente, se articula mediante una Constitución rígida y la existencia de algún sistema de justicia constitucional que asegure aquella”*⁴⁰. Esta garantía constitucional debe entenderse desde dos perspectivas: el reconocimiento y protección de la autonomía en la Constitución y la salvaguarda del sistema territorial a través de la justicia constitucional. Estas dos circunstancias se dan en ambas constituciones, ya que consagran el derecho a la autonomía de sus territorios y establecen un Tribunal Constitucional máximo intérprete de la Constitución, el respeto a la autonomía y a los poderes reconocidos en sus respectivos repartos de competencias.

En consecuencia, el primer análisis de las normas supremas muestra diferencias relativas a la definición del sistema territorial y a su protección, incluso en el caso alemán mediante la cláusula de intangibilidad. Sin embargo, los dos modelos establecen en sus constituciones el reconocimiento del principio autonómico (art. 2 CE y Art. 20 LF) y su protección especial (art. 168 CE y 79.3 LF), entendida como el límite o prohibición a su

⁴⁰ RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1993, p. 98. En este mismo sentido AJA FERNÁNDEZ, op. cit. p. 12, *“la teoría federal ha considerado siempre que la estructura del poder no se puede dejar a la voluntad de una mayoría parlamentaria más o menos coyuntural, y por eso es necesario que su reconocimiento se encuentre en la norma suprema, la Constitución”*. No hay duda de que ambos textos normativos propugnan un modelo territorial descentralizado que difiere en sus elementos formales relativos a la definición del sistema y a la prohibición de su modificación, pero ello no impide que ambos cumplan con los requisitos del reconocimiento y la protección constitucional.

reforma constitucional y la salvaguardia de la autonomía a través del Tribunal Constitucional.

3. PRINCIPIO DE LA LEALTAD FEDERAL

El principio no escrito de la lealtad federal es el eje vertebrador de las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*. Todas las partes deberán ejercer su poder público conforme a sus propias competencias y al interés general del Estado. En nuestro país, el Tribunal Constitucional no ha definido este principio, ni establecido una serie de prohibiciones y deberes jurídicos. No obstante, sí ha expresado la necesidad de una cierta lealtad con base en los principios de unidad, autonomía y solidaridad, por lo que el Estado y las CCAA estarán sometidos a un “*deber de recíproco apoyo y mutua lealtad*” (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3) o al “*principio de lealtad constitucional que requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios*” (STC 247/2008, de 12 de diciembre, FJ 4). Si bien es cierto que la jurisprudencia y la doctrina constitucional no han consagrado un principio de estas características en las relaciones entre el Estado y las CCAA, no hay duda de que todo Estado descentralizado como el nuestro, requiere de un mínimo de lealtad entre todos los entes territoriales con el propósito de salvaguardar los intereses comunes y el orden constitucional⁴¹.

⁴¹ARROYO GIL, A., “Unidad, lealtad y coerción...”, *op. cit.* p. 56: “*cualquier Estado, por muy descentralizado que se encuentre, para que se organice y funcione de manera armónica y cohesionada, precisa que todas las partes que lo integran actúen no solo dentro del margen de sus respectivas competencias, a lo que, además, están obligadas por imperativo constitucional, sino que además han de hacerlo con el fin de que el interés general del conjunto se vea reforzado, en el bien entendido de que ello, a la postre, redundará en beneficio de todos*”. Si bien es cierto que la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia constitucional no han prestado la atención necesaria a este principio, el legislador sí lo ha tenido en cuenta como es el caso de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en su artículo 140.

4. SISTEMA PARLAMENTARIO

Los sistemas parlamentarios de España y Alemania tienen en común el modelo bicameral asimétrico, ya que se componen por dos cámaras legislativas -Congreso de los Diputados y Senado; *Bundestag* y *bundearan*- con predominio de la Cámara Baja como órgano previsto para la representación directa de la población; y por el contrario, la Cámara Alta, de menor importancia, está destinada a la representación territorial.

4.1. Cámara Baja

El Congreso de los Diputados y el *Bundestag* son órganos muy similares, ya que asumen las funciones legislativas, el control político del Gobierno central mediante el debate parlamentario, la moción de censura y la cuestión de confianza. También son los órganos encargados de otorgar la confianza al candidato a la jefatura del Gobierno. Cabe destacar dos diferencias relativas a la elección de sus miembros y a su disolución. Por un lado, en España de acuerdo con la Ley del Régimen Electoral General (LOREG) solo es necesario un mínimo del 3% de los votos en cada provincia, mientras que en Alemania los miembros de un partido político deben recibir un mínimo del 5% de los votos de la totalidad del voto útil. Esto ha conllevado que los partidos políticos que se presenten solamente en una serie de circunscripciones electorales obtengan más escaños por número de votos dando lugar a una mayor proliferación de partidos a diferencia de la cámara alemana que solo incluye a los partidos más importantes de todo el país⁴². Por otro lado, el artículo 115 CE otorga al Presidente el Gobierno español la potestad de disolver ambas cámaras, no es el caso del Canciller alemán que no tendrá esta facultad respecto al *Bundestag*⁴³.

⁴² Este mismo sistema de la cláusula de barrera o umbral electoral del 5% de la totalidad del voto válido se aplica en la ley electoral de la Comunidad Valenciana o Madrid. La razón de ser de estos umbrales norma no evitar la fragmentación parlamentaria, y por ello, facilitar el proceso legislativo.

⁴³ Estas dos diferencias tienen su origen en la experiencia de la República de Weimar que se caracterizó por su ingobernabilidad como resultado de la amplia fragmentación parlamentaria de las continuas disoluciones por parte del Presidente. La prohibición de la disolución es producto del artículo 25 de la Constitución de Weimar que otorgaba al presidente del Reich el derecho de disolución con la lógica de que el pueblo alemán solucionase directamente los conflictos entre el Jefe del Estado y el Parlamento. La práctica de este derecho conllevaría a hasta ocho disoluciones en menos de diez años desde 1924 a 1933. Las últimas dos disoluciones en 1 febrero de 1933 y en noviembre de 1933 otorgaron al Partido Nazi en las siguientes elecciones, primero, la mayoría de los escaños que permitió la aprobación de la Ley de Plenos Poderes ("Ermächtigungsgesetz"); y segundo, la totalidad de los votos pues solo se presentaron los nazis y terminaron así con el régimen parlamentario y democrático de la República de Weimar. En la República Federal de Alemania el Bundestag se ha disuelto en tres ocasiones -1972, 1982 y 2005- como resultado de

4.2. Cámara Alta

Las cámaras de representación territorial si presentan grandes diferencias al perseguir distintos modelos. El Senado español se configura como una verdadera segunda cámara con potestades legislativas, en oposición al *Bundesrat* que no obedece al sistema senatorial tradicional, ni se puede considerar como una auténtica segunda cámara⁴⁴. Las diferencias entre estos modelos son las siguientes: (1) los miembros del *Bundestag* son elegidos por los gobiernos de los *Länder*, mientras que la mayoría de los senadores españoles son elegidos en elecciones directas y un grupo minoritario por designación de las asambleas legislativas de las CCAA; (2) la cámara española está compuesta por el triple de miembros que el órgano alemán (ver anexo 2); (3) el Consejo Federal no se disuelve, puesto que sus miembros son designados y cesados por los Gobiernos territoriales, en cambio el Senado deberá disolverse cada cuatro años para la convocatoria de nuevas elecciones y podrá ser disuelto por el Rey previa proposición del Presidente del Gobierno; (4) las funciones del *Bundesrat* están tasadas en la Ley Fundamental y se refieren principalmente a la legislación sobre los *Länder*, financiación y Unión Europea, a diferencia del Senado que participa en el proceso legislativo aunque el órgano predominante sea el Congreso de los Diputados; (5) el derecho de veto con mayoría cualificada en el órgano solo podrá ser anulado por el mismo número de votos en la cámara baja, en España sí podría ser revocado por mayoría absoluta. A pesar de estas notorias diferencias entre ambas cámaras, es pertinente destacar la función de aprobar el mecanismo de coerción estatal o federal según los artículos 155 CE y 37 LF.

5. ENTES TERRITORIALES: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LÄNDER

5.1. Carácter estatal

Los dos modelos territoriales de este estudio se caracterizan por su consideración de Estados descentralizados. Como apunta SOLOZÁBAL, “*son sistemas políticos que*

la pérdida de la mayoría en las cuestiones de confianza propuestas por los Cancilleres Brandt, Kohl y Schröder.

En Gusy, C., „Die Weimarer Verfassung und ihre Wirkung auf das Grundgesetz“. En F.-E.-S. L. Thüringen, *Die Weimarer Verfassung: Wert und Wirkung für die Demokratie*, Bundesministerium der Justiz, Berlín, 2009 pp. 27-50.

⁴⁴ OETER, S. *op. cit.* p. 195.

hacen posible el autogobierno de los distintos entes integrados a través de los órganos respectivos, capaces en desarrollo de una política propia, y de acuerdo con las competencias establecidas en los estatutos o sus respectivas constituciones”⁴⁵. Las CCAA y los *Länder* son los entes territoriales propios de estos sistemas compuestos cuyos rasgos principales son su carácter político, sus normas básicas de organización y sus órganos institucionales. En relación con el primer punto, no hay duda de que estos entes asumen competencias políticas con base en el reparto de competencias establecido en las constituciones que les permite ejercitar autónomamente su poder público. Con todo encontramos una diferencia notable entre las CCAA y los *Länder* que se refiere a la cualidad estatal, puesto que las primeras solo ostentarán este carácter si se entienden como órganos propios del Estado, mientras que los segundos sí manifiestan esta naturaleza como resultado de su preexistencia a la Federación⁴⁶.

5.2. Constituciones de los Länder y estatutos de autonomía

Estos textos normativos comparten naturaleza jurídica al ser normas vinculantes que recogen el régimen jurídico de autogobierno de sus respectivos entes territoriales y estar subordinadas a la Constitución Española y a la Ley Fundamental. La principal nota distintiva atiende a su forma de aprobación y reforma. Los estatutos de autonomías son leyes orgánicas del Estado que deberán ser aprobadas por las Cortes Generales, por lo que requieren la voluntad consensuada de los parlamentos de sus respectivas CCAA y del Estado. Por el contrario, las constituciones de los *Länder* son el resultado de un poder constituyente propio como resultado de la voluntad de la población del respectivo Estado miembro. En el caso español, los estatutos pertenecen al “*bloque de constitucionalidad*” explicado con anterioridad, y representan una verdadera continuación del poder constituyente debido a que han terminado por diseñar el modelo territorial y determinado sus propias competencias. En definitiva, estas normas tienen en común su naturaleza

⁴⁵ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “El Estado autonómico como Estado compuesto”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2000, p. 17.

⁴⁶ WIEDMANN, T., *op. cit.* p. 402, la cuestión del carácter estatal de los Länder es una consecuencia histórica, ya que estos eran Estados independientes en el siglo XIX. Sin embargo, este asunto prácticamente no tiene consecuencias jurídicas pues la Ley Fundamental se ha encargado de regular las relaciones entre los Länder y el Bund.

ARROYO GIL, A. “Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: las Constituciones de los Länder”, *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, 2012 p. 53, analiza la relación entre la cualidad estatal y la soberanía, y concluye que se debe “*prescindir a la hora de acometer el estudio de la estatalidad en el seno del Estado federal, de un concepto tan sobredimensionado como el de “soberanía”*”.

jurídica, ya que constituyen los entes territoriales y recogen su régimen jurídico; pero se diferencian en dos aspectos relativos a su aprobación y reforma, y a la distribución de competencias.

5.3. Órganos institucionales

Las instituciones de los Estados miembros de una federación, concretamente parlamento y gobierno, son el “*elemento nuclear del federalismo*” que incluye una doble instancia parlamentaria y gubernamental⁴⁷ formada en el país germano por el Parlamento federal (*Bundesparlament*, que incluye a *Bundestag* y *Bundesrat*) y los Parlamentos de los Länder (*Landtag*), el Gobierno federal (*Bundesregierung*) y los Gobiernos regionales (*Landesregierung*). Estas peculiaridades se confirman en el Estado autonómico que se ha formado por las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA, y el Gobierno de la Nación y los Gobiernos autonómicos. El contenido mínimo de estas instituciones está recogido en el artículo 152 CE que impone un Parlamento, un Consejo de Gobierno y un Presidente elegido por el parlamento dentro sus miembros. En el supuesto alemán también se exige un régimen mínimo mediante la cláusula de homogeneidad del artículo 37 LF. Si bien la norma española es más explícita sobre las instituciones territoriales, la cláusula de cumplimiento del sistema republicano ha producido la misma consecuencia pues todos los Länder han conformados sistemas parlamentarios muy similares al español.

5.4. Coerción estatal o Bundeszwang

Los preceptos constitucionales sobre la coerción estatal del artículo 155 CE y la coerción federal del artículo 37 CE son muy similares, ya que el constituyente español se inspiró en la norma alemana durante su redacción⁴⁸. Según ARROYO, estos mecanismos son “*una especie de cláusula de plenos poderes al Estado o al Gobierno Federal para hacer lo que sea necesario a fin de restablecer el orden constitucional o legal vulnerado*”

⁴⁷ AJA FERNÁNDEZ, E., “El Estado Autonómico en España...”, *op. cit.* p. 15.

⁴⁸ El Tribunal Constitucional reconoció esta circunstancia: “*tampoco cabe deducir esa restricción por referencia al derecho comparado. Algunos estados de nuestro entorno europeo regulan mecanismos de defensa del orden constitucional utilizando algunas de las técnicas de auxilio, supervisión o ejecución federal, destacando expresamente lo previsto en el art. 37 de la Ley fundamental de Bonn, precepto en el que, pese a sus diferencias con el art. 155 CE, cabe situar en el origen de este mecanismo de coerción incorporado a la Constitución*” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10).

por alguna Comunidad Autónoma o Land”⁴⁹. En ambos casos, las medidas serán de carácter excepcional con el fin de reconducir la actuación de un ente territorial susceptible de poner en riesgo la propia existencia del Estado o su normal funcionamiento. No obstante, el constituyente español ha regulado un mecanismo de mayor intensidad porque se permite el uso de las Fuerzas Armadas en la aplicación de las medidas coercitivas con base en este precepto; mientras que en Alemania su utilización deberá ajustarse al mecanismo de la intervención federal del artículo 91.2 LF. El carácter excepcionalísimo de estas normas se ha demostrado por la única aplicación de la coerción estatal en nuestro país en el marco del proceso soberanista de Cataluña con el fin de “restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes”⁵⁰.

6. REPARTO DE COMPETENCIAS

La distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales es una característica fundamental de toda organización territorial descentralizada. Su regulación difiere según su modelo y es producto de su historia, pues en el sistema español la norma fundamental otorga expresamente una serie de competencias a las CCAA en el artículo 148 CC, mientras que la norma suprema alemana solo determina las competencias del Estado, ya que los *Länder* ceden su poder en favor del *Bund* dado su carácter preexistente⁵¹. Esta misma razón explica la diferencia principal entre los dos modelos: en nuestro país, el Estado conocerá las materias que no hayan sido asumidas por las CCAA en sus estatutos de autonomía conforme al artículo 149.3 CE⁵²; y por el contrario, en

⁴⁹ ARROYO GIL, A., “Unidad, lealtad y coerción...”, *op. cit.* p. 60.

⁵⁰ Exposición de motivos del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre.

⁵¹ WIEDMANN, T., *op. cit.* p. 401.

⁵² La diferencia primaria recae en que la cláusula de supletoriedad en favor del Estado no le permite a legislar libremente en las competencias exclusivas que no hayan sido asumidas por los estatutos, sino que “si para dictar cualquier norma precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias” (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 7). En definitiva, no se trata de una regla de atribución de competencia por lo que el Estado no podrá dictar normas con carácter supletorio sin invocar un título específico que le habilite para ello sobre una determinada competencia

Alemania, los *Länder* son competentes de todas aquellas cuestiones que no se atribuyan al *Bund* acorde con el principio de subsidiariedad del artículo 70 LF. Es decir, en España los estatutos de autonomía establecen la distribución territorial de competencias y no la propia Constitución a diferencia de los Estados federales como Alemania.

En su momento, IBIER apuntaba que las reglas generales de estos sistemas configurarían un sistema español que terminaría por otorgar cada vez más competencias a las CCAA en detrimento del Estado, mientras que en el modelo alemán se daría la circunstancia opuesta por lo que el *Bund* terminaría por asumir las competencias legislativas más importantes⁵³. Así, , el constituyente español estableció una serie de materias que podrían asumir las CCAA en el artículo 148 CE y las exclusivas del Estado en el artículo 149 CE, sin perjuicio del carácter supletorio del Estado en todas aquellas cuestiones que no hayan sido asumidas por los estatutos de autonomía. En el caso alemán, la Ley Fundamental establece una presunción general en favor de los *Länder* y restringe las competencias del *Bund* a las materias exclusivas del artículo 73 LF y a las divergentes y concurrentes de los artículos 72 y 74 LF.

⁵³IBIER, M., „Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus - Gemeinsamkeiten und Unterschiede“, en R. Glagow, *Spanien und Europa*, Hanna-Seidel-Stiftung, Múnich 2001, pp. 29-42.

La predominancia de las CCAA se ha visto reflejada en la segunda etapa de la Pandemia de COVID-19 debido a que estos entes han asumido prácticamente la totalidad de la gestión conforme al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2. En cambio, en Alemania, las decisiones se han tomado en el marco de las Conferencias de presidentes de los Bundesländer bajo la dirección de la Canciller Angela Merkel. Por consiguiente, en nuestro país cada CCAA ha tomado las medidas que ha estimado conveniente según su número de contagios, mientras que en el país germano ha optado por la aplicación de medidas generales para todo su territorio. Es el caso de la reforma de la Ley de protección de infecciones (*Infektionsschutzgesetz*) que trata de establecer medidas generales o freno de emergencia (*Notbremse*) para aquellos *Länder* que superen una serie de contagios.

„Bund verkündet Einigung beim Infektionsschutzgesetz – Länder widersprechen deutlich“, *Welt*, 9 de abril de 2021, (disponible en: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article230026249/Corona-Gipfel-Bund-verkuendet-Einigung-beim-Infektionsschutzgesetz-Laender-widersprechen-deutlich.html>; última consulta. 19 de abril de 2021)

La valoración política de estas actuaciones no es el objeto de este trabajo, pero demuestran que las CCAA ejercen competencias muy similares e incluso superiores a otros entes como son los *Länder* que han tenido un papel secundario durante la gestión de la pandemia.

CAPÍTULO VI. REFORMA CONSTITUCIONAL

1. PLANTEAMIENTO

La reforma constitucional de la organización territorial del Estado es una cuestión de suma importancia que requiere un estudio exhaustivo de las distintas posibilidades de configuración del territorio nacional con el fin de garantizar la convivencia e igualdad de los ciudadanos de nuestro país. En estas breves líneas trataré este asunto con la mayor precaución y prudencia, atendiendo a las principales deficiencias del Estado autonómico; y sus posibles soluciones conforme a los mecanismos de reforma constitucional de los artículos 167 y 168 de la Constitución⁵⁴. La necesidad de llevar a cabo una revisión de la norma suprema responde al contexto de crisis territorial que nuestro país se encuentra inmerso en los últimos años como se ha visto reflejado especialmente en el proceso soberanista de Cataluña⁵⁵. No se contemplarán cuestiones de carácter político, económico o social, puesto que no es el objeto de un trabajo que pretende presentar una serie de modificaciones jurídicas a la norma suprema del Estado. Previamente, es necesario dejar claro que las propuestas de reforma constitucional no son una revolución o transformación del modelo territorial actual, sino que simplemente tratarán de mejorar el funcionamiento de aquellas instituciones que han demostrado ser ineficaces. En nuestro país, tras más de cuarenta años de Constitución, solo se han llevado a cabo dos reformas específicas de los artículos 13.2 y 135 CE, mientras que en Alemania se han realizado hasta cincuenta y dos modificaciones de la Ley Fundamental desde su promulgación en 1949⁵⁶. No deberíamos tener miedo a este mecanismo constitucional, pues como

⁵⁴ El primer procedimiento de modificación simplificado deberá ser aprobado por la mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, o en su caso, por dos tercios del Congreso de los Diputados y la mayoría absoluta del Senado. En el supuesto de que fuese aprobado, podrá ser sometido a referéndum para su ratificación si una décima parte de cualquiera de las Cámaras así lo solicitase. El segundo procedimiento de reforma rígida para la revisión total o parcial que afecte Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II requiere el voto favorable de dos tercios de las Cámaras, su disolución inmediata, la aprobación de la nueva Cortes General por la misma mayoría y la ratificación preceptiva por referéndum. GARCÍA FERNÁNDEZ, L. (2003) “Sinopsis artículos 167 y 168 de la Constitución”, (disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=167&tipo=2> <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>; última consulta 19/04/2021).

⁵⁵ MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Editorial Crítica, 2012, Madrid, pp. 19 -20 se expresa en términos de “crisis constitucional” o “proceso de deterioro de las instituciones constitucionales” como resultado de que “el Título VIII de la Constitución es un desastre sin paliativos, un complejo de normas muy defectuosas técnicamente, que se juntaron en dicho texto sin mediar ningún estudio previo ni una reflexión adecuada sobre las consecuencias de su aplicación”.

⁵⁶ ARROYO GIL, A., *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52ª Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2007*. Institut d’Estudis Autonòmics. 2009.

RUIPÉREZ destaca “*la gran virtualidad de la reforma es actuar como una institución garantista cuya finalidad no es tanto permitir el cambio, cuanto la de asegurar la permanencia de la Constitución*”⁵⁷. También será de especial ayuda el análisis y comparación del Estado autonómico y del Estado federal para las propuestas que se llevarán a cabo, como se ha demostrado estos modelos territoriales son muy similares por lo que podremos adaptar algunas instituciones alemanas a nuestro país.

2. PROCESO SOBERANISTA DE CATALUÑA

Antes de proponer las modificaciones constitucionales es necesario tratar brevemente “*el proceso soberanista de Cataluña*”. Su punto de partida se sitúa en la Diada de septiembre de 2012 y culmina el 27 de octubre de 2017 con la declaración unilateral de independencia por el parlamento catalán y la aplicación el artículo 155 de la Constitución. Estos últimos acontecimientos han conllevado la condena de nueve líderes independentistas por delitos de sedición y malversación. No es tarea de este punto abordar los extremos políticos de la situación en este territorio, sino atender a las cuestiones jurídicas del derecho de autodeterminación, de la declaración unilateral de independencia y de la aplicación del artículo 155 CE.

El concepto de “*derecho a decidir*” se popularizó en el marco del Acuerdo de Lizarra de 1998 por parte de los partidos nacionalistas con el objetivo de negociar estatutos constitucionales diferenciales o para ampliar mayorías independentistas que obligasen al Estado a realizar un referéndum sobre el futuro de estos territorios⁵⁸. Este concepto se refiere al derecho de autodeterminación de un sector del pueblo español para decidir libre y soberanamente sobre su forma política. Se trata de una auténtica vulneración de la norma suprema, concretamente de la soberanía nacional de todo el pueblo español según el artículo 1 CE y del principio de unidad del artículo 2 CE. En este aspecto, el Tribunal Constitucional ha expresado su manifiesta oposición a la autodeterminación de una parte del territorio nacional: “*para ninguno de los ‘pueblos de España’, por servirnos de las palabras del preámbulo de la Constitución, existe un ‘derecho de autodeterminación’, entendido, al modo de la Ley 19/2017, como ‘derecho’ a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España*

⁵⁷ RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *op. cit.*, p.102.

⁵⁸ MIGUEL BÁRCENA, J., El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, pp. 133-166.

(art. 1.1 CE). Tal ‘derecho’, con toda evidencia, ‘no está reconocido en la Constitución’” (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 2). No hay duda de que la aceptación de este “derecho a decidir” es totalmente contraria a nuestro orden constitucional, por lo que no es asumible una modificación constitucional que lo permitiese⁵⁹. La celebración de un referéndum de estas características, con independencia del resultado, es una flagrante violación de los principios del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional Público que no solucionará ninguna cuestión territorial, sino que a contrario dividirá la sociedad civil y dará lugar a otras pretensiones similares en nuestro país y en los países de nuestro entorno.

En el contexto del “proceso” destacan por su importancia, las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña del 27 de octubre de 2017 sobre la declaración unilateral de independencia y la apertura del “proceso constituyente”. Las declaraciones de independencia de una parte del territorio del Estado no son admisibles tanto en nuestros sistemas como en otros modelos comparados próximos a nuestra geografía. Así, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal expresó en un recurso promovido por un ciudadano alemán ante la negativa del Gobierno bávaro a convocar un referéndum que hiciera posible la independencia del Land: “en la República Federal de Alemania, que es un Estado nacional basado en el poder constituyente del pueblo alemán, los Länder no son «señores de la Constitución». Ninguna aspiración secesionista de un Land cabe en el marco de la Ley Fundamental de Bonn. Quien así actúa se sitúa fuera del orden

⁵⁹ En este aspecto SOLOZÁBAL destaca que solo podría alegarse el derecho de autodeterminación de una parte del territorio español si este estuviese reconocido en la Constitución, por lo que sería necesario acometer una reforma constitucional de los artículos 1.2 y 2 mediante el procedimiento rígido del artículo 168. Ahora bien, como el profesor señala “el problema más complejo, de todos modos no es ese, sino el que deriva de la incompatibilidad, radical, de ese derecho con el concepto mismo de Constitución y de Estado Constitucional. La unidad del ordenamiento no es que sea un límite implícito a cualquier reforma de la Constitución, es que es un requisito o presupuesto de la misma. Por ello, si cabe defender (ésta es mi opinión, aunque sé que es discutible) que mediante la reforma por la vía del artículo 168 puede el pueblo español autodisponer de sí mismo y por ello acordar la separación de parte de ese pueblo, no puede, en cambio, sostenerse que el pueblo español, mediante la reforma de la Constitución, pueda atribuir a otro titular que no sea él ese derecho a la separación (mejor dicho, a la autoconfiguración o autodelimitación poblacional y territorial del propio soberano”.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P., & REMIRO BROTONS, A., “La “cuestión catalana””, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, p. 286; argumenta en este mismo sentido: “En el Estado soberano el principio democrático atribuye a la población en su conjunto esa titularidad. Así ocurre en España conforme a la Constitución en vigor. Son los ciudadanos españoles, incluidos naturalmente los catalanes, los que gozan del derecho a decidir su futuro, a determinar libremente su destino, a adoptar uno u otro sistema político, económico y social. Lo antidemocrático sería, pues, usurpar al resto de españoles un derecho que les pertenece y que ejercerán oportunamente si se presenta a su decisión vinculante una reforma constitucional en los términos previstos en el Título X de la vigente Constitución”.

constitucional”⁶⁰. En nuestro país, el Tribunal Constitucional se pronunció con motivo de la declaración del 27 de octubre: “*al aprobar esas resoluciones, por la que declara la independencia de Cataluña y su constitución como ‘Estado independiente en forma de república’, con inicio del ‘proceso constituyente’, el Parlamento de Cataluña desatiende los reiterados pronunciamientos y advertencias de este Tribunal y pretende de nuevo ‘cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad’. ... Se ha situado por completo al margen del derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho*” (Auto 144/2017, de 8 de noviembre de 2017).

Como se ha apuntado *supra*, la coerción estatal del artículo 155 LF fue prácticamente copiada por el constituyente español de la coerción federal alemana del artículo 37 LF con la finalidad de asegurar el orden constitucional del Estado frente a actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico por parte de un ente autonómico. Su única aplicación tanto en España como en Alemania se produjo el 27 de octubre de 2017 y fue avalada por el propio Tribunal Constitucional: “*las medidas en cuestión no incurrieron en inadecuación alguna, no siendo posible tacharlas de exorbitantes o desmedidas, en atención a las circunstancias valoradas entonces por la cámara para estimarlas ‘necesarias’. Se trató de medidas con las que el Senado hubo de salir al paso, en defensa de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, de la arbitrariedad desplegada, con desprecio de toda norma que no sirviera a su propósito, por el gobierno autonómico, socavando su propio fundamento constitucional y estatutario*” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 12). Por consiguiente, podemos afirmar, en cierta medida, que el federalismo alemán ha contribuido a reconducir el orden constitucional y estatutario en Cataluña, ya que el mecanismo de coerción estatal, cuyo origen se sitúa en el Ley Fundamental, evitó que se prolongase la situación de manifiesta inconstitucionalidad e incumplimiento del Estado de Derecho por parte del Gobierno y Parlamento autonómicos de la región.

Así las cosas, el federalismo alemán cuenta con una serie de mecanismos para asegurar la convivencia pacífica, el comportamiento favorable y la cooperación entre los distintos entes territoriales. El eje vertebrador en el contexto de las relaciones entre los

⁶⁰ „In der Bundesrepublik Deutschland als auf der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhendem Nationalstaat sind die Länder nicht „Herren des Grundgesetzes“. Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung.“ Auto de inadmisión 2 BvR 349/16, de 16 de diciembre de 2016.

Estados miembros y la Federación es el principio de lealtad federal (*Bundestreue*) que supone algo más que un principio general del Derecho, pues implica una serie de deberes jurídicos tanto para el *Bund* como para los *Länder*. Su incorporación en nuestro texto de constitucional serviría para resolver las fricciones entre las CCAA y el Estado dado que sería un reconocimiento expreso de su participación en la gobernación estatal y entraña un acuerdo básico de cooperación institucional, comportamiento favorable y respeto mutuo para salvaguardar el bien común y los intereses generales de todo el país⁶¹. Asimismo, la Ley fundamental contiene dos mecanismos excepcionales de control que se añaden a la coerción federal como son la supervisión e intervención federal. El primero es una medida leve de simple vigilancia del cumplimiento de las leyes federales, mientras que el segundo, de carácter manifiestamente extraordinario, se entiende como un verdadero “*estado de emergencia interior*” que implica el uso de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y solo podrá utilizarse cuando exista una verdadera amenaza contra las libertades públicas.

3. DEFINICIÓN DEL MODELO TERRITORIAL

La ausencia de una definición de sistema territorial en la Constitución ha sido muy criticada por autores como VILLACORTA que consideran que el “*modelo constitucional de organización territorial es confuso, abigarrado, y desde la constitución se sentaron las bases de un importante embrollo en lugar de establecer los fundamentos claros de su articulación*”⁶². La indefinición respondía a las circunstancias concurrentes durante el período constituyente que trató de alcanzar un consenso de mínimos sobre la cuestión territorial. Se optó por un proceso gradual de descentralización política, como muestra de prudencia dada la dificultad de transformar un Estado centralizado en un Estado compuesto que debía contentar a la inmensa mayoría de los sectores sociales y políticos del país. El proceso autonómico ha terminado por configurar un modelo territorial descentralizado con características singulares, pero muy similares a cualquier Estado federal, como se ha demostrado en el apartado anterior. España cuenta con todos los rasgos fundamentales de los sistemas federales: entes de base territorial con competencias políticas y legislativas, una segunda Cámara de representación territorial, instituciones regionales como el Presidente, el Consejo de Gobierno y la Asamblea Legislativa, así

⁶¹ FALLER, H.J., *op. cit.* p. 202.

⁶² VILLACORTA MANCEBO, L., *op. cit.* p. 98.

como una norma institucional básica; y el reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales. Es conveniente preguntarse si la revisión constitucional debería incluir el carácter federal de nuestro país y la denominación de los entes territoriales, como la LF respectivamente en el artículo 20.1 y en el preámbulo.

La relevancia de esta cuestión responde a intereses políticos, porque en *“Derecho no es el “nomen iuris” lo que en definitiva importa, sino la sustancia, la realidad jurídica que está detrás del nombre”*⁶³. Es decir, la inclusión de la definición federal no cambiará la organización territorial del Estado, ya que lo importante realmente es el régimen jurídico del modelo territorial relativo a los entes territoriales, a la cámara de representación o a la distribución de competencias. En consecuencia, la propuesta de la denominación federal en el texto constitucional es irrelevante a efectos jurídicos dado que no significa una verdadera modificación del actual sistema territorial pues la realidad jurídica demuestra el carácter federal de nuestro Estado. No obstante, la importancia de los términos no es menor cuando se trata de la forma de organización del Estado, por lo que fórmulas imprecisas como *“nación de naciones”* o *“Estado plurinacional”* no solucionarán, en ningún momento, los problemas territoriales de nuestro país, sino que secundan aquellos postulados contrarios a la convivencia pacífica y al texto constitucional pues realmente propugnan la disolución del Estado⁶⁴.

La incorporación de las denominaciones de las CCAA tiene la finalidad de reconocer expresamente los entes territoriales dotados de carácter político con capacidad ejecutivas y legislativa que componen el Estado. Esta cuestión fue abordada por el Consejo de Estado en su Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española de 2006. Este órgano trató de resolver las peticiones del Gobierno sobre los artículos idóneos para su mención, los criterios más adecuados para su enumeración y las consecuencias jurídicas de la constitucionalización de las CCAA. En este aspecto coincido plenamente con el razonamiento del Consejo de Estado, porque la inclusión de las denominaciones

⁶³ GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., El Estado federal asimétrico. *Anuario jurídico de La Rioja*, 1995, pp. 267-284.

⁶⁴ Sobre esta cuestión, SOLOZÁBAL define este concepto de forma sobresaliente de la siguiente manera: *“si nación, en la segunda parte del término, significa nación política, entonces una nación de naciones requeriría un Estado plurinacional y por ello un Estado compuesto por entidades soberanas, es decir, un imposible. Y si nación, en la segunda parte de la fórmula, lo que significa es nación «cultural» (y no nación política) entonces, de una parte el término queda vacío de sentido «nacionalista» (en cuanto que el nacionalismo es inseparable del sentido político de nación) y de sentido jurídico-constitucional (para el que nación es la base popular del Estado, esto es, la titular de la soberanía), con lo cual lo que vendría a significar es exactamente «nacionalidad», que es, por cierto lo que dice nuestra Constitución en su artículo 2*

deberá tener en cuenta los procedimientos de reformar debido a su posible ubicación en el artículo 2 del Título Preliminar o los artículos 137 y 143 del Título VIII, la preferencia de la elección del orden cronológico que refleja la secuencia temporal de la creación de las distintas CCAA, y la necesidad de realizar otras modificaciones del texto constitucional como resultado de esta inclusión. Por consiguiente, considero pertinente la solución intermedia de modificación completa de los artículos 137 y 143 al no requerir del procedimiento rígido de reforma y destacar su especial importancia respecto a los otros entes locales que conforman la organización territorial del Estado⁶⁵.

4. SENADO

La reforma constitucional del Senado ha sido objeto de debate prácticamente desde su creación debido al manifiesto incumplimiento de su función como “*Cámara de representación territorial*” según el artículo 69 CE y a su irrelevancia en el proceso legislativo de las Cortes Generales⁶⁶. Una creciente parte de la doctrina, como SÁENZ ROYO, ha expresado la conveniencia de directamente suprimir este órgano al considerar que no es necesario una segunda cámara para conseguir una eficaz participación de las CCAA en la decisión estatal⁶⁷. Es cierto que el sistema territorial español ha establecido

⁶⁵ Los siguientes textos son posibles modificaciones completas de los artículos 137 y 143 conforme al Informe del Consejo de Estado:

Artículo 137:

“1. España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como en municipios y provincias.

2. Las Comunidades y Ciudades Autónomas gozan de autonomía en los términos previstos por la Constitución y los respectivos Estatutos. La ley asegurará la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses.”

Artículo 143:

“1. De acuerdo con el ejercicio que nacionalidades y regiones han hecho de su derecho a la autonomía, son Comunidades Autónomas las siguientes: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

2. Las denominaciones oficiales de estas Comunidades son las establecidas en sus respectivos Estatutos.

3. Ceuta y Melilla son Ciudades Autónomas”

⁶⁶ GARCIA ROCA, en “Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma”. cit. p. 21: “Nuestra Constitución —insistiré— tiene un déficit estructural en mecanismos de participación, cooperación e integración de las Comunidades Autónomas a causa de diversas lagunas u omisiones constitucionales. Hay una dimensión centrífuga o separatista en ella, escasamente deseable y que, por otra parte, sería fácilmente superable. Precisamente por no haberse adoptado y reproducido un modelo federal de Senado y haberse preferido innovar la organización del Estado constitucional con el doble y extraño sistema de representación que el art. 69 CE diseña: «Senadores provinciales» o elegidos en circunscripciones provinciales, y «Senadores autonómicos» designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Un Senado híbrido, y por ello escasamente fértil”.

⁶⁷ SÁENZ ROYO, E., “Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, UNED. *Revista de Derecho Político*, 2012, pp. 171-194. Asimismo, señala el carácter partidista

distintas instituciones intergubernamentales para la participación de las CCAA en la decisión estatal, como las Conferencias de Presidentes Autonómicos y las Conferencias sectoriales. Ahora bien, considero errónea esta afirmación por no atender al carácter legislativo de la segunda Cámara que se articula como la principal virtud del bicameralismo al “*configurar y aunar una representación de los intereses de una diversidad de entidades territoriales infraestatales en un órgano del conjunto del ordenamiento, el Senado, junto a otra representación global del conjunto de la población en el Congreso*”⁶⁸. Es más, la necesidad de un órgano de prestigio que canalice las voluntades territoriales es cada vez más importante, pues solo hay que atender a la composición del Congreso que actualmente cumple con las funciones de representación poblacional y territorial. La razón de esto se debe a la irrelevancia de la segunda Cámara que no ha servido como cauce para el debate territorial. El objetivo de dar cumplimiento a su verdadera función nos lleva a analizar la aplicación del modelo del *Bundesrat* en nuestro país, la propuesta del Consejo de Estado y plantear un modelo alternativo.

La sustitución del Senado por un Consejo Autonómico conforme al modelo alemán del *Bundesrat* constituye una auténtica modificación del sistema parlamentario español. El Consejo Federal no es una auténtica segunda Cámara de representación territorial, sino que se configura como un órgano constitucional cuyos miembros son designados por los Gobiernos de los entes territoriales que distribuyen los escaños según su población (ver composición del *Bundesrat* español en el anexo 3 según el sistema del artículo 51 LF) y mediante sus votos expresan la voluntad de los ejecutivos regionales. Esta posición ha sido principalmente defendida en nuestro país por AJA que considera necesario un instrumento de cooperación intergubernamental entre el Estado y las CCAA que asuma competencias en financiación autonómica y elaboración del Derecho

de estas instituciones que no responde a su función de representación de los territorios: “*la dinámica interna de las segundas cámaras en los Estados Federales está determinada por la dinámica de partidos de manera similar a lo que ocurre en las primeras cámaras y el grado de participación de los entes subestatales en las decisiones federales dependerá más de esa dinámica partidista que de la existencia de una segunda cámara*”. En este aspecto, quisiera expresar mi oposición al argumento del carácter partidista de las Cámaras Alta, ya que supone no solo una crítica a esta institución sino al sistema político en su totalidad. Los partidos políticos están estrechamente vinculados a toda democracia al expresar el pluralismo político y concurrir en la formación y manifestación de la voluntad popular como la propia Constitución establece en el artículo 6. Es decir, este argumento a favor de la supresión del Senado nos llevaría igualmente a plantearnos la supresión del Congreso de los Diputados con base en que los partidos no representan la voluntad del pueblo español. La democracia funciona a través de los partidos políticos que deberán exteriorizar la voluntad de la población en el Cámara Baja y la voluntad de los diferentes territorios en el Senado, luego, cuestión distinta que pertenecerá a la esfera política será si estos incumplen sus funciones de representación.

⁶⁸ GARCÍA ROCA, F. J. *op. cit.* p. 14.

comunitario⁶⁹. El *Bundesrat* en España ya fue rechazado de forma notable por el Consejo de Estado que consideró que un órgano de estas características no cumpliría con su función de “*Cámara de representación territorial*” y respondería a intereses solamente partidistas de los ejecutivos autonómicos, así como la existencia de otras instituciones intergubernamentales muy similares⁷⁰.

El Consejo de Estado expresó la necesidad de mantener la estructura bicameral del parlamento con el propósito de reflejar la doble condición de los ciudadanos: por una parte, como miembros de una comunidad política única personificada por el Estado compuesto; y por otra parte como “*miembros de una de las comunidades políticas territorialmente delimitadas a las que la Constitución dota de poderes propios, indisponibles por el legislador ordinario*”⁷¹. Así, las principales características de la propuesta son las siguientes: (1) mantenimiento del carácter de Cámara parlamentaria integrada en las Cortes Generales, de mayor peso, pero sin paridad con el Congreso de los Diputados; (2) cumplimiento de la función de representación territorial a través de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado; (3) elección de todos los senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en elecciones simultáneas a las de las Asambleas legislativas autonómicas; (4) su composición deberá mantener una cierta continuidad al número actual que partirá de una cantidad fija de seis senadores por CA que se incrementará con uno más por millón de habitantes y otro más por provincia; y (5) atribución de nuevas funciones relativas a la aprobación de las llamadas “*leyes de incidencia autonómica*”, aumento de los plazos a cuatro meses en el procedimiento legislativo ordinario, ampliación de los supuestos de primera lectura que deberán concluir en una votación general de conjunto que dará constancia de los votos de

⁶⁹ AJA FERNÁNDEZ, E., *Estado autonómico y reforma federal*. Alianza, Madrid, 2014, p. 294.

⁷⁰El razonamiento del Consejo de Estado es el siguiente: “*Si el Senado ha de seguir siendo una de las dos Cámaras de las Cortes Generales, la representación que sus miembros ostentan ha de ser política, pues de otro modo no podría formar parte del órgano que, según el artículo 66.1 de la Constitución, asume la representación del pueblo español. A esta razón de principio cabe añadir, para desechar aquel modelo, otras consideraciones de carácter político y práctico. En primer lugar la de que, como la experiencia enseña y es inevitable en las democracias modernas, las voluntades que en el seno del Bundesrat se expresan están determinadas en parte muy importante, si no sustancial, por la lógica propia del Estado de partidos, de manera que el partido o coalición de partidos que ocupa el Gobierno de cada uno de los Länder utiliza el Consejo, tanto o más que para defender los intereses particulares del territorio respectivo, como instancia adecuada para apoyar o combatir al partido o partidos en cuyas manos está el Gobierno del Estado. En segundo término, la de que las indispensables relaciones de colaboración y cooperación entre el Gobierno del Estado y los de los distintos territorios pueden encauzarse por vías más simples y directas, a través de conferencias sectoriales o generales*” Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, 2006, p. 235.

⁷¹ *Ibid.* p. 236.

los senadores de sus respectivas CCAA y la autorización de tratados internacionales que puedan afectar a las CCAA⁷².

En relación con estas dos propuestas considero acertado el planteamiento del Consejo del Estado, ya que el Senado debe mantenerse como una “*Cámara de representación territorial*” que solo podrá canalizarse mediante la elección directa por parte de los ciudadanos ya que “*la territorialidad de la representación que ejercen estos (los senadores) se manifiesta por su origen y sus funciones y desarrolla su virtualidad en el terreno político*”⁷³. Sin embargo, no estoy conforme con los métodos de elección y composición de esta propuesta: por un lado, creo que la elección de los senadores deberá realizarse por sufragio universal, libre igual, directo y secreto en circunscripciones autonómicas y en elecciones simultaneas a elecciones al Congreso de los Diputados debido a su pertenencia a las Cortes Generales⁷⁴; y por otro lado, la composición de la Cámara debería ser reducida como única forma de evitar el carácter partidista de los parlamentos mediante un sistema más personalista que otorgaría mayor importancia y prestigio a los senadores por su verdadera condición de representantes autonómicos en el parlamento estatal⁷⁵. Finalmente, entiendo que si la reforma constitucional del Senado busca cumplir con la función de Cámara de representación territorial deberá acompañarse por una modificación de la LOREG sobre el sistema de elección del Congreso de los Diputados. Este órgano ejerce actualmente las funciones de representación poblacional y territorial por el elevado número de partidos autonómicos y el debate territorial se ha convertido en el principal objeto de su actividad parlamentaria en los últimos años. Un punto de partida sería la opción de un umbral electoral del 5%, como el *Bundestag*, para evitar la fragmentación parlamentaria y el creciente número de partidos nacionalistas y

⁷² GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La reforma constitucional del Senado”, *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, 2015, pp. 40-41.

⁷³ CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.* p. 319.

⁷⁴ Sobre la preferencia de la elección directa GARCÍA ROCA *op. cit.* p. 49, precisa que “*la “representación” debe ser de las Comunidades Autónomas ya he argumentado que lo más cabal es que la “elección” también lo sea; es bueno que coincidan la dimensión espacial de la representación y de la elección. La elección directa de los Senadores reforzaría la legitimidad y el protagonismo de la Cámara, lo que ayudaría a que desempeñe las nuevas funciones que esperamos realice y desempolvaría su larga inercia como subalterno. Quizá sea oportuno hacer igualmente coincidir el momento de la elección del Congreso y del Senado o (y no con los Parlamentos territoriales), como hasta ahora ha ocurrido, para no instaurar excesivos cambios que generen la confusión del electorado*”.

⁷⁵ La composición adecuada sería la opción del sistema alemán del *Bundesrat* que si se aplicase en España incluiría un número total de 66 senadores (ver anexo 3). Las CCAA con mayor población podrían llegar a estar representadas por un total de 6 miembros, mientras que las que tienen menor población contarían con un mínimo de 3 senadores, y en el caso especial de las Ciudades Autónomas estarían personificadas mediante un único miembro.

separatistas. La estructura bicameral solo tendrá sentido si ambas Cámaras cumplen estrictamente sus funciones específicas, ya que no es sostenible que el Congreso asuma la representación poblacional y territorial en detrimento de un Senado irrelevante.

5. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA responde a un modelo indefinido, ya que el constituyente no podía prever cuántas CCAA deberían existir y qué nivel de autonomía se les atribuiría. En ese momento, lo más prudente era fijar una serie de reglas generales para regular las relaciones entre el Estado y los futuros entes territoriales. Este sistema abierto ha permitido que las CCAA hayan asumido en sus estatutos el máximo nivel competencial posible, al ser estas normas las que han determinado las competencias del Estado y de las CCAA⁷⁶. La Constitución ha consolidado un modelo territorial descentralizado caracterizado por sus dificultades para delimitar las verdaderas competencias de estos entes⁷⁷, puesto que no ha clarificado los límites a la potestad legislativa entre el poder central y la pluralidad de poderes de ámbito territorial autónomico. En consecuencia, trataremos de buscar una solución al deficiente modelo de distribución territorial de competencias que ha sido calificado por MUÑOZ MACHADO como “*corrompido e ineficiente*” y “*hecho con muy poco rigor y bastante ingenuidad*”⁷⁸.

Como es obvio no podremos profundizar materia por materia dada la extraordinaria magnitud de estas cuestiones concretas en una reforma sobre el reparto de

⁷⁶ En este sentido, el profesor CRUZ VILLALÓN, P., *op. cit.* p. 68, señala que “*se hace necesario incorporar a la Constitución la constitución territorial del Estado, de tal modo que sea la Constitución la que diga lo que en este momento dicen los 17 estatutos de autonomía. No hay que hacer recaer sobre los estatutos un peso que debe recaer sobre la Constitución*”.

⁷⁷ El Tribunal Constitucional no ha dudado en expresar las deficiencias del sistema de distribución de competencias: “*Los arts. 148 y 149 de la Constitución, y los preceptos estatutarios de asunción de competencias que los concretan en relación con cada Comunidad Autónoma establecen un delicado sistema de distribución competencial, cuya equilibrada aplicación se hace especialmente difícil en los supuestos en que las competencias legislativas autonómicas entran en concurrencia con las que al Estado corresponden para definir el marco básico dentro del cual deben aquéllas ejercitarse, pues la atribución al Estado de estas competencias deja el sistema abierto*” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

También, AJA FERNÁNDEZ, E., “*La distribución de competencias...*”, *op. cit.* p. 234 estima que “*los conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional aumentan en lugar de disminuir, con una intensidad muy superior a la existente en otros países europeos dotados de jurisdicción constitucional. Las cada vez más abundantes (por necesidad) sentencias constitucionales resuelven los casos concretos planteados, pero por cada caso resuelto surgen nuevas controversias*”.

⁷⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.* p. 117.

competencias. En cambio, propondremos un modelo de clasificación de competencias que tomará como punto de partida el modelo alemán con el fin de clarificar y poner orden en el sistema de distribución territorial de poder. Así, la propuesta debe contener las siguientes medidas:

- a. Aplicación del principio de subsidiariedad en favor de las CCAA por lo que se atribuirán todas aquellas competencias que no sean exclusivamente del Estado y a su vez, supresión de la cláusula de supletoriedad del Estado.
- b. Elaboración un listado de competencias exclusivas del Estado y exclusión de la posibilidad de transferir y delegar estas materias en favor de las CCAA con base en el artículo 150.2 CE.
- c. Elaboración de un listado de competencias concurrentes entre el Estado y las CCAA que solo permita legislar a los entes autonómicos cuando el Estado no haya legislado sobre esta materia.
- d. Elaboración de un listado de competencias divergentes que permita la regulación distinta por parte de los entes autonómicos aunque el Estado ya haya legislado sobre esa materia. El objetivo principal sería proporcionar las CCAA la facultad de elegir entre la regulación común o una normativa específica⁷⁹.
- e. Inclusión de una cláusula de igualdad de las condiciones de vida y solidaridad interterritorial. El Estado podrá intervenir de forma excepcional en la legislación autonómica para garantizar el mismo nivel de vida entre los ciudadanos de las CCAA.

⁷⁹ En relación con las competencias concurrentes y divergentes, ARROYO GIL, A. *La Reforma constitucional del federalismo alemán...*, op. cit. p. 52 destaca que “no cabe la válida concurrencia de dos normativas diferentes, una federal y la otra de Land, sobre un mismo objeto material. Se habla, por tanto, de una falsa concurrencia. Algo que, por otra parte, no ha de sorprender, ya que en el ordenamiento jurídico-constitucional alemán al principio de competencia le ha sido consustancial la nota de la exclusividad”.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

PRIMERO, el análisis comparativo de los modelos autonómico y federal ha concluido en una serie de diferencias específicas relativas sus antecedentes históricos; la inclusión de la denominación del carácter federal y de los Länder; el principio de lealtad federal; el papel de la Cámara Alta en el sistema parlamentario; la naturaleza jurídica de las normas institucionales básicas y el régimen de organización interna de los entes territoriales; y el reparto de competencias. Ahora bien, las similitudes han determinado que la organización territorial de España cuenta con los mismos rasgos fundamentales del federalismo alemán: reconocimiento y protección de la autonomía, y la función del Tribunal Constitucional como garante de la autonomía; una segunda Cámara de representación territorial; entes de base territorial con competencias políticas y legislativas; norma institucional básica de los entes territoriales subordinada a la Constitución; doble instancia parlamentaria y gubernamental que incluye a los órganos regionales (Presidente, Consejo de Gobierno y Asamblea Legislativa); y el reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales. En consecuencia, es innegable la importancia de estas similitudes entre los sistemas autonómico y federal, puesto que ambos son modelos compuestos por un Estado central y distintos entes territoriales con autonomía política y legislativa. La determinación terminológica no tiene realmente efectos jurídicos y su inclusión en la reforma constitucional no tendría sentido, pues realmente se trata de una discusión doctrinal por la auténtica definición del concepto y política por su interés de atraer apoyos que busquen una mayor descentralización del Estado cuando realmente en estos términos no encontramos diferencias con el modelo federal alemán. Por consiguiente, si este modelo representase un cambio sustancial en el texto constitucional habría que realizar una reforma completa de nuestra organización territorial, pero no es el caso por lo que no será necesario su inclusión que además requiere del difícil procedimiento del art. 168 por su ubicación en el Título preliminar.

SEGUNDO, la comparación entre los modelos territoriales de España y Alemania han determinado las siguientes diferencias específicas:

1. El Estado autonómico ha sido el resultado del proceso autonómico, con base en el artículo 2 CE, que ha permitido la creación de nuevos entes territoriales

cuya existencia es el producto de la decisión estatal de ceder sus competencias y reestructurar su modelo centralista en un Estado compuesto. Tampoco se incluye su denominación de las CCAA en la norma suprema. En cambio, el origen del Estado federal alemán atiende al carácter preexistente de los Länder recogidos en el preámbulo constitucional, al haber sido Estados independientes y soberanos que acordaron formar una unión política y transferir sus competencias a un nuevo ente superior.

2. La Constitución Española no define el sistema de organización territorial, sino que simplemente otorga el derecho a la autonomía a las nacionalidad y regiones que la integran en el artículo 2 CE. La Ley Fundamental sí reconoce de forma explícita el modelo federal en el artículo 20.1. e incluso prohíbe su reformado conforme a la “cláusula de intangibilidad” del artículo 79.3.
3. Los principios generales del Estado autonómico son la unidad, la autonomía y la solidaridad, mientras que el Estado federal alemán ha reconocido el principio de la lealtad federal como regla fundamental para las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* que deberán cumplir con los deberes jurídicos de cooperación, respeto mutuo y comportamiento favorable.
4. El sistema parlamentario se diferencia notablemente en la Cámara Alta. El Senado español cuenta con un órgano parlamentario compuesto por 265 senadores elegidos directamente por el pueblo español y designados por los parlamentos autonómicos; mientras que el *Bundesrat* no es una auténtica cámara parlamentaria sino un órgano intergubernamental dado que sus miembros son designados por los ejecutivos regionales.
5. Las Comunidades Autónomas y los *Länder* se distinguen en su norma institucional básica y su régimen de organización interna. Primero, los estatutos de autonomía son leyes orgánicas del Estado que requieren la aprobación de las Cortes Generales para su formulación y reforma, al contrario que las constituciones de los Estados miembros que son el resultado de la sola voluntad de los miembros de la región. Segundo, los órganos institucionales autonómicos se han conformado según el esquema del artículo 152 CE que incluye una Asamblea Legislativa, un Presidente elegido de entre los miembros de su cámara parlamentaria y un Consejo de Gobierno. Las instituciones de los *Länder* se caracterizan por su libertad de organización que

solo estará restringida al cumplimiento del Derecho republicano a tenor de la cláusula de homogeneidad del artículo 37 LF.

6. El reparto de competencias entre el Estado central y los entes territoriales atiende a distintos modelos: en nuestro país, los estatutos de autonomía han determinado la distribución territorial de competencias dada su inclusión en “*la constitución territorial*”, pues son estas normas las que asumirán las competencias del artículo 148 CE y el Estado deberá atender a aquellas materias que no han sido recogidas en los estatutos. En el país germano, la Ley Fundamental ha especificado las competencias divergentes, concurrentes y exclusivas de la Federación, y los *Länder* asumirán el resto de las materias, de acuerdo con el principio de subsidiariedad del artículo 70 LF.

TERCERO, los modelos de organización territorial autonómico y federal comparten grandes similitudes que se expondrán a continuación:

1. Las constituciones garantizan la autonomía de los entes territoriales mediante el reconocimiento y protección constitucional, y la salvaguarda del modelo territorial a través de la justicia constitucional. Primero, se reconoce el carácter descentralizado en los artículos 2 CE y 20 LF y su especial protección mediante la reforma rígida del artículo 168 CE y la prohibición de su modificación debido a la cláusula de intangibilidad del artículo 79.3 LF. Segundo, estos Estados cuentan con su Tribunal Constitucional encargado de resolver los conflictos de competencias recogido en los artículos 159 – 165 CE y 93 – 94 LF.
2. Los sistemas parlamentarios coinciden en una Cámara Baja -Congreso de los Diputados y *Bundestag*- muy similar, ya que ejercen las mismas funciones legislativas, de control político del Gobierno, y son los órganos encargados de otorgar la confianza al candidato a Jefe del Gobierno. Asimismo, la Cámara Alta tiene encomendada las funciones de órgano parlamentario de representación territorial.
3. Las Comunidades Autónomas y los *Länder* son entes territoriales muy parecidos con carácter político y capacidades legislativas y ejecutivas. Su régimen jurídico está recogido en una norma institucional básica subordinada

a la Constitución, denominada estatutos de autonomía y constituciones de los Estados miembros respectivamente.

4. Los Estados cuentan con una doble instancia parlamentaria y gubernamental. En España está formada por las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA, y el Gobierno de la Nación y los Gobiernos autonómicos. En Alemania se da el mismo sistema dual con el Parlamento federal (*Bundesparlament*) y los Parlamentos de los Länder (*Landtag*), y el Gobierno federal (*Bundesregierung*) y los Gobiernos regionales (*Landesregierung*).
5. La coerción estatal del artículo 155 CE y la coerción federal del artículo 37 LF son mecanismos de control excepcionales para restablecer el orden constitucional o legal que haya sido vulnerado por una Comunidad Autónoma o un *Land*. El sistema de aplicación será el mismo para ambos Estados, que corresponderá al Gobierno de la Nación previa aprobación de la Cámara Alta.
6. Los sistemas de reparto de competencias entre el Estado y los entes territoriales persiguen distintos modelos, pero coinciden en la necesidad de atribuir una serie de materias a las dos instancias con el objetivo de compartir las competencias legislativas según su distribución territorial.

CUARTO, la reforma constitucional propuesta en este trabajo es realmente una renovación del Título VIII, según el procedimiento simplificado del artículo 167 CE, que no pretende llevar a cabo a grandes cambios estructurales de nuestro modelo autonómico. El objetivo de estas propuestas es simplemente mejorar el funcionamiento de aquellas instituciones que han resultado ser ineficientes y aportar una serie de soluciones desde el punto de vista del Derecho que puedan ayudar a la convivencia pacífica entre las distintas opciones sociales y políticas de nuestro país. En consecuencia, la reforma constitucional debe atender a las siguientes cuestiones:

1. Incorporación del principio de lealtad federal o institucional como reconocimiento expreso de la participación de las CCAA en las decisiones estatales y con el fin de llegar a un acuerdo básico de cooperación institucional, comportamiento favorable y respeto mutuo para salvaguardar el bien común y los intereses generales tanto del Estado como de los entes autonómicos.

2. Rediseñar los mecanismos excepcionales de control autonómico en tres niveles -supervisión, coerción e intervención federal- según el modelo alemán. Esta clasificación de medidas leves, graves y muy graves tratará de evitar el deterioro de las relaciones entre el Estado y las CCAA, fiscalizar las actuaciones de los entes autonómicos y proteger el orden constitucional.
3. Inclusión de la denominación de las distintas Comunidades según el orden cronológico de creación en el artículo 143 CE dado que supone un reconocimiento constitucional de su importancia y de su papel fundamental en la organización territorial como entes de carácter político dotados con capacidad legislativa y ejecutiva.
4. Reforma del Senado para cumplir con su función de “Cámara de representación territorial”. Es necesario modificar el sistema de elección de senadores por sufragio universal, libre igual, directo y secreto en circunscripciones autonómicas, pero mantener las elecciones simultaneas a elecciones al Congreso de los Diputados debido a su pertenencia a las Cortes Generales. La composición de la Cámara deberá ser reducida con el propósito de establecer un sistema más personalista que otorgaría mayor importancia y prestigio a los senadores por su verdadera condición de representantes autonómicos en el parlamento estatal (ver anexo 2).
5. Clarificación del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA según el sistema alemán: principio de subsidiariedad en favor de las CCAA, listado de competencias exclusivas del Estado sin posibilidad de transferencias, listado de competencias concurrentes y divergentes; e inclusión de cláusula de igualdad de condiciones de vida de carácter excepcional.

QUINTO, tras el análisis comparativo del Estado autonómico español y del Estado federal alemán, y la propuesta de la reforma constitucional sobre la organización territorial de nuestro país, no cabe duda de que el federalismo alemán no será la solución definitiva a los problemas territoriales de nuestro país debido a las grandes semejanzas de estos modelos, pero la inclusión de una serie de instituciones alemanas podrá mejorar el funcionamiento de la organización territorial de nuestro país. En última instancia quisiera llevar a cabo una breve reflexión sobre la importancia de la Constitución como norma fundamental para la convivencia pacífica y el respeto mutuo entre los distintos entes del

Estado. La Constitución Española y la Ley Fundamental de Bonn han instaurado dos modelos territoriales muy similares que se enmarcan en el Estado social y democrático de Derecho, y a su vez, han permitido convivir en paz y libertad a los ciudadanos españoles y alemanes pese a su difícil pasado caracterizado en sendos países por la confrontación. No habrá democracia y libertad si no se mantiene el orden constitucional como única forma para asegurar las libertades públicas y los derechos fundamentales. La reforma constitucional debe tratarse con la máxima preocupación posible, pero ello no impide que su modificación pueda ayudar a resolver los problemas y conflictos territoriales, como señalaba TOMÁS Y VALIENTE:

“Por medio del Derecho intentamos los hombres racionalizar nuestros conflictos, ordenar y organizar nuestra convivencia con el mínimo de coacción posible. Por medio del Derecho y del Estado, que es a un tiempo producto y productor del Derecho, el hombre ha ido sustituyendo y reduciendo la violencia y garantizando la paz social”⁸⁰.

⁸⁰ TOMÁS Y VALIENTE, F., "La defensa de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, 1982-1983, p. 192.

ANEXOS

ANEXO 1. MARCO NORMATIVO

Marco normativo	
España	Alemania
Preámbulo	
“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad”	“Los alemanes, en los Länder de Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia, han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania.”
Concepto	
Art. 1.1 CE “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”	Art. 20.1 LF “La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social” Art. 79.3 LF “No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.”
Principios	
Art. 2 CE – Unidad, autonomía, solidaridad Art. 137 CE - Autonomía Art. 138 CE – Solidaridad	
Parlamento	
Título III De las Cortés Generales Cap. I. De las Cámaras Art. 68 Congreso de los Diputados Art. 69 Senado	III Der Bundestag (arts. 38 – 48 LF) IV. Der Bundesrat (arts. 50 – 53 LF) Art. 54 LF Die Bundesversammlung
Entes territoriales	
Título VIII De la Organización Territorial del Estado Cap. III De las Comunidades Autónomas (arts. 143 – 158 CE) Art. 155 Coerción Estatal	II Der Bund und die Länder (arts. 20 – 37 LF) Art. 28 LF Cláusula de homogeneidad Art. 31 LF Primacía del Derecho federal Art. 37 LF Bundeszwang
Reparto de competencias	
Art. 148 Competencias CCAA art. 149 Competencias Estado, Cláusula residual, prevalencia y supletoriedad Art. 150 Transferencia de competencias	VII. Die Gesetzgebund des Bund Art. 70 LF Principio de subsidiariedad Art. 72 LF Competencias divergentes Art. 73 LF Competencias exclusivas del Bund Art. 74 LF Competencias concurrentes

ANEXO 2. MIEMBROS SENADO Y BUNDESRAT

SENADO	Población 2020 ⁸¹	Designados + electos = total ⁸²	BUNDESRAT	Población 2018 ⁸³	Miembros ⁸⁴
Andalucía	8.464.411	9 + 32 = 41	Baden-Württemberg	11.069.533	6
Aragón	1.329.391	2 + 12 = 14	Bayern	13.076.721	6
Asturias	1.018.784	2 + 4 = 6	Berlin	3.644.826	4
Baleares	1.171.543	2 + 5 = 7	Brandenburg	2.511.917	4
Canarias	2.175.952	3 + 11 = 14	Bremen	682.986	3
Cantabria	582.905	1 + 4 = 5	Hamburg	1.841.179	3
Castilla – La Mancha	2.394.918	3 + 20 = 23	Hessen	6.265.809	5
Castilla y León	2.045.221	3 + 36 = 39	Mecklenburg-Vorpommern	1.609.675	3
Cataluña	7.780.479	8 + 16 = 22	Niedersachsen	7.982.448	6
Comunidad Valenciana	5.057.353	5 + 12 = 17	Nordrhein-Westfalen	17.932.651	6
Extremadura	1.063.987	2 + 8 = 10	Rheinland-Pfalz	4.084.844	4
Galicia	2.701.819	3 + 16 = 19	Saarland	990.509	3
Madrid	6.779.888	7 + 4 = 11	Sachsen	4.077.937	4
Murcia	1.511.251	2 + 4 = 6	Sachsen-Anhalt	2.208.321	4
Navarra	661.197	1 + 4 = 5	Schleswig-Holstein	2.896.712	4
País Vasco	2.200.504	3 + 12 = 15	Thüringen	2.143.145	4
La Rioja	319.914	1 + 4 = 5			
Ceuta	84.202	0 + 2 = 2			
Melilla	87.076	0 + 2 = 2			
TOTAL	47.450.795	57 + 208 = 265	TOTAL	83.019.213	69

⁸¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, “Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal” 1 de enero de 2021 (disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853>”; última consulta: 19/04/2021)

⁸² SENADO DE ESPAÑA, “Composición del Senado”, 2021 (disponible en: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/index.html>; última consulta 19/04/2021)

⁸³ STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER – GEMEINSAMES STATISTIKPORTAL, “FLÄCHE und Bevölkerung nach Ländern“, 28 de enero de 2020, (disponible en: <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaeche-und-bevoelkerung>; última consulta 19/04/2021)

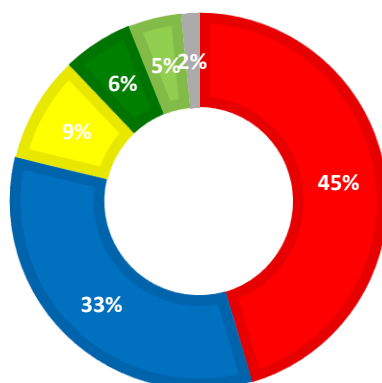
⁸⁴ BUNDESRAT, “Mitglieder des Bundesrates“, 2021 (disponible en: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/mitglieder/mitglieder-node.html?cms_param1=state-16; última consulta: 19/04/2021)

ANEXO 3. BUNDES RAT ESPAÑOL

SENADO	PARTIDO POLÍTICO ⁸⁵	BUNDES RAT ESPAÑOL
Andalucía	PP	6
Aragón	PSOE	3
Asturias	PSOE	3
Baleares	PSOE	3
Canarias	PSOE	4
Cantabria	PRC	3
Castilla – La Mancha	PSOE	4
Castilla y León	PP	4
Cataluña	ERC	6
Comunidad Valenciana	PSOE	4
Extremadura	PSOE	3
Galicia	PP	3
Madrid	PP	5
Murcia	PP	3
Navarra	PSOE	3
País Vasco	PNV	4
La Rioja	PSOE	3
Ceuta	PP	1
Melilla	Indep. (Cs)	1
TOTAL:		66

PARTIDOS POLÍTICOS BUNDES RAT ESPAÑOL MAYORÍA ABSOLUTA: 34

■ PSOE 30 ■ PP 22 ■ ERC 6 ■ PNV 4 ■ PRC 3 ■ Indep. 1



⁸⁵Son los partidos políticos de los Presidentes autonómicos, por lo que el número de escaños no correspondería plenamente a estas fuerzas políticas, sino que también habría que tener en cuenta a los socios de los gobiernos autonómicos.

GLOSARIO

Abweichungsgesetzgebung der Länder – Competencias divergentes de los Estados miembros

Ausschliessliche Gesetzgebung des Bundes – Competencias exclusivas de la Federación

Bund – Federación

Bundesaufsicht – Supervisión federal

Bundesintervention – Intervención federal

Bundespräsident – Presidente federal

Bundearas – Consejo Federal, Cámara Alta de Alemania

Bundesrecht – Derecho federal alemán

Bundesstaat – Estado federal

Bundestag – Cámara Baja de Alemania

Bundestreue – Principio de lealtad federal

Bundeswahlgesetz BWahlG – Ley Electoral Federal

Bundesverfassungsgericht BverGE – Tribunal Constitucional Federal

Bundesversammlung – Asamblea Federal

Bundeszwang – Coerción federal

Deutsche Bund – Confederación de Alemania

Ewigkeitsgarantie des Bundestaatsprinzips – Cláusula de eternidad o perpetuidad del principio federal

Einspruch- und Zustimmungsgesetzen – Leyes de oposición y de consentimiento

Föderalen Verfassungskompromiss – Compromiso federal constitucional

Gesetz über den Neuaufbau des Reiches von 30 Januar 1934 - Ley para la Nueva Ordenación del Imperio de 30 de enero de 1934

Gesetzgebung des Bunds – Legislación de la Federación

Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation – Sacro Imperio Romano Germánico

Homogenitätsklausel – Cláusula de la homogeneidad

Konkurrierende Gesetzgebung – Competencias concurrentes

Kooperativer Föderalismus – Federalismo cooperativo

Länder – Estados miembros de la Federación

Landesrecht – Derecho del Estado miembro

Landesregierung – Gobierno del Estado miembro

Landesverfassungsgericht – Tribunal Constitucional de los Estados miembros

Landtag – Asamblea Legislativa de los Estados miembros

Notbremse – Freno de emergencia

Überhangsmandate und Ausgleichsmandate – Mandatos pendientes y compensatorios

Verfassungsgesetz zur Bildung von Länder in der DDR von 22 July 1990 - Reforma

Constitucional para la Creación de los Länder en la RDA de 22 de julio de 1990

Zweites Deutsches Reich – Segundo Imperio Alemán

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Constitución Española

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 20 de junio de 1985)

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2016)

Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

2. JURISPRUDENCIA

Auto de inadmisión 2 BvR 349/16, de 16 de diciembre de 2016

BVerfGE 12, 205

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 febrero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 8 de abril

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 25/1981, de 14 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/1981, de 28 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/1982, de 27 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/1984, de 6 de febrero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/1988, de 19 de abril

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 64/1990, de 5 de abril

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 147/1991, de 4 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 118/1996, de 29 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 114/2017, de 17 de octubre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 89/2019, de 2 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 90/ 2019, de 2 de julio

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 459/2019 de 14 octubre de

3. OBRAS DOCTRINALES

3.1.Libros

AJA FERNÁNDEZ, E., *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, 2014.

ARROYO GIL, A., *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52ª Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2007*. Institut d'Estudis Autonòmics, Catalunya, 2009.

BLANCO VALDÉS, R. L., *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012.

DEGENHART, C., *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 2020.

DEUERLEIN, E., *Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1972.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985.

HESSE, K., *Der unitarische Bundesstaat*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1962.

MADARIAGA, S., *Memorias de un Federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1971.

3.2.Capítulos de libro

AJA FERNÁNDEZ, E., “El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución” en Carrasco Durán, M., Pérez Royo, F. J., Urías Martínez, J., & Terol Becerra, M. J., *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Aranzadi Thomson Reuters, Sevilla, 2006.

GUSY, C., "Die Weimarer Verfassung und ihre Wirkung auf das Grundgesetz", en F.-E.-S. L. Thüringen, *Die Weimarer Verfassung: Wert und Wirkung für die Demokratie*, Bundesministerium der Justiz, Berlín, 2009, pp. 26-50.

IBIER, M., "Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus - Gemeinsamkeiten und Unterschiede", en Glagow, R. *Spanien und Europa*, Hanna-Seidel-Stiftung, Múnich, 2001, pp. 29-42.

KRUMM, T., "Deutschland: kooperativer Föderalismus", en KRUMM, T., *Föderale Staaten in Vergleich*, Springer, Wiesbaden, 2015.

WEICHLEIN, S., "Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland", en Härtel, I., *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Springer-Verlag, Berlín, 2012, pp. 101-124.

3.3. Artículo de revista

AJA FERNÁNDEZ, E., ALZAGA VILLAAMIL, Ó., GARCÍA ROCA, F. J., GARRORENA MORALES, Á., & SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., "Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma" *Teoría y Realidad Constitucional*, 2006, pp. 9-61.

AJA FERNÁNDEZ, E., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Balance y perspectiva", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1989, pp. 233-254.

ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P., & REMIRO BROTONS, A., "La 'cuestión catalana'". *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, pp. 285-294.

ARAGÓN REYES, M., "El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o inacabado?" *Autonomías*, 1995, pp. 187-195.

ARROYO GIL, A., "Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en al República Federal de Alemania: las Constituciones de los Länder" *Revista d'Estudis Autonòmics i Federal*, 2012, pp. 30-73.

ARROYO GIL, A., "Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2015, pp. 51-70.

BOTHE, M., "Federalismo y Autonomía Regional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1983, pp. 81-95.

CÁMARA VILLAR, G., "La organización territorial de España. Una reflexión del estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional", *UNED. Revista de Derecho Político*, 2018, pp. 395-430.

CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. Madrid, 2006.

CRUZ VILLALÓN, P., "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1981, pp. 53-63.

CRUZ VILLALÓN, P., "La constitución territorial del Estado", *Autonomies: revista catalana de dret públic*, 1991, pp. 61-70.

FALLER, H. J., "El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1980, pp. 197-202.

GARCÍA RUÍZ, J. L., "Dos siglos de cuestión territorial: de la España Liberal al Estado de las Autonomías" *Seminario Internacional sobre Organización Territorial Comparada*, 2020, pp. 109-126.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "La reforma constitucional del Senado", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2015, pp. 19-41.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., "El Estado federal asimétrico", *Anuario jurídico de La Rioja*, 1995, pp. 267-284.

MIGUEL BÁRCENA, J., "El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, pp. 133-166.

OETER, S., "La posición del Bundesrat en el sistema constitucional alemán", *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2005, pp. 181-209.

RESS, G., "El Federalismo Alemán", *Boletín de la Facultad de Derecho. UNED*, 1997, pp. 461-47.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., "Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1993, pp. 73-102.

SÁENZ ROYO, E., "Parlamento, partidos y Estado Autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado", *UNED. Revista de Derecho Político*, 171-194.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., "El Estado Autonómico", *UNED. Revista de la Facultad de Derecho*, 1993, pp. 183-202.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., "El Estado autonómico como Estado compuesto", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2000, pp. 9-25.

STURM, R., "Föderalismus in Deutschland und in den USA - Tendenzen der Angleichung?" *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, pp. 335-345.

TOMÁS Y VALIENTE, F., "La defensa de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, 1982-1983, pp. 185-192.

VILLACORTA MANCEBO, L., "La construcción del Estado democrático español: algunas perspectivas", *Revista de Estudios Políticos*, 2000, pp. 75-102.

VON BEYME, K., "El federalismo en la República Federal Alemana", *Revista de Estudios Políticos*, 1980, pp. 7-25.

WIEDMANN, T., "Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien", *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, pp. 399-408.

4. RECURSOS DE INTERNET

"Bund verkündet Einigung beim Infektionsschutzgesetz – Länder widersprechen deutlich", *Welt*, 9 de abril de 2021, (disponible en: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article230026249/Corona-Gipfel-Bund-verkuendet-Einigung-beim-Infektionsschutzgesetz-Laender-widersprechen-deutlich.html>; última consulta. 19 de abril de 2021)

BUNDESRAT, "Mitglieder des Bundesrates", 2021 (disponible en: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/mitglieder/mitglieder-node.html?cms_param1=state-16 ; última consulta: 19/04/2021)

EUROSTAT, "Population (demography, migration and projections)", 11 de marzo de 2021, (disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/visualisations>; última consulta 19/04/2021)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, “Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal”, 1 de enero de 2021, (disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853> ; última consulta: 19/04/2021

MATEO, J.J., “Canarias: el artículo 155 que no fue”, *El País*, 27 de octubre de 2017, (disponible en: https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508481079_647952.html; última consulta: 19/04/2021).

SENADO DE ESPAÑA, “Composición del Senado”, 2021, (disponible en: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/index.html> ; última consulta 19/04/2021)

SCHWABE, J., “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán: extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe”, *Konrad Adenauer Stiftung*, 2009, (disponible en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0a66a4a6-1683-a992-ac69-28a29908d6aa&groupId=252038; última consulta 19/04/2021)

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER – GEMEINSAMES STATISTIKPORTAL, “Fläche und Bevölkerung nach Ländern“, 28 de enero de 2020, (disponible en: <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaeche-und-bevoelkerung>; última consulta 19/04/2021)