

EL FUTURO TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL  
¿CENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, FEDERALISMO,  
CONFEDERACIÓN O SECESIÓN? (DIR. JOAN OLIVER ARAUJO)

**Pere Ollers Vives**

*Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de las Islas Baleares  
Letrado del Consejo Consultivo de las Islas Baleares*

Recibido: 01-02-2016  
Aceptado: 01-06-2016

## I.

El libro cuya lectura proponemos recoge los frutos de las Jornadas celebradas en Palma de Mallorca los días 23 y 24 de mayo de 2013, dirigidas por el profesor Joan Oliver Araujo (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares desde 1992 y Consejero del Consejo Consultivo de las Islas Baleares desde su creación en 1993), bajo el título "*El futuro territorial del Estado español: ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*". Fueron organizadas por el Área de Derecho Constitucional de dicha Universidad y la Consejería de Educación, Cultura y Universidades del Gobierno de las Islas Baleares. Contaron con la valiosa colaboración del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y el aval científico de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE).

Dichas *Jornadas* planteaban el reto de analizar y debatir sobre "el futuro territorial del Estado español" en plena vorágine de la campaña catalana para el "derecho a decidir". Tuvieron una destacada respuesta en el ámbito académico, no solo desde el campo del Derecho Constitucional, sino también desde otros ámbitos universitarios, como pueden ser el Derecho Internacional, la Sociología, la Historia Contemporánea, el Derecho Administrativo y la Filosofía del Derecho. Estas *Jornadas*, tal como expresa el director de las mismas, no tenían un mero interés doctrinal o intelectual (que ya por sí mismo sería plausible) sino que pretendían "buscar —con rigor y realismo— posibles soluciones, aunque fueran parciales o provisionales", a la crisis territorial del Estado español. Así, la presente obra se enmarca en la voluntad de reflexión y aportación del saber académico en la solución a los problemas que presenta la realidad, dando muestra una vez más del compromiso social de la Universidad. Se trata de una nueva contribución, nada desdeñable ante las críticas a la falta de liderazgo del alma mater, a las aportaciones doctrinales sobre el proceso emprendido por los Estatutos de segunda generación, aprobados durante la IX Legislatura, y la importantísima STC 31/2010, de 28 de junio. El profesor Luis López Guerra, maestro de constitucionalistas y Magistrado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, remarca en el "Prólogo" que, a partir de dicha Sentencia, se hace "evidente que será necesaria una reforma constitucional si se quiere cambiar decisivamente el modelo territorial".

La obra se estructura en cinco grandes capítulos o ejes temáticos, en los cuales se plantea la distribución territorial del poder en España, a partir de datos históricos, políticos y jurídicos y se proponen diversas alternativas, desde el refuerzo de la autonomía política, pasando por el federalismo, sin descartar el

retorno a un modelo más centralizado e, incluso, en el extremo opuesto, dar un paso hacia la articulación de organizaciones libres asociadas o incluso admitir el derecho de secesión. El nutrido grupo de autores y colaboradores que participan en el libro da cumplida idea de la diversidad de los trabajos, perspectivas de análisis, puntos de partida y opiniones jurídicas que configuran el libro comentado. El resultado es una obra muy completa, plural y rigurosa, sin merma de cohesión en el texto, que se pone a disposición del lector, de los operadores jurídicos y, particularmente, de quien tenga interés en el Derecho Constitucional y en la organización territorial del Estado.

## II.

En la primera parte del libro, titulada "*España en la encrucijada*" y cuya autoría corresponde en exclusiva al doctor Oliver Araujo, se aborda la situación del régimen autonómico a partir de un análisis sociológico, político y jurídico de la realidad construida durante más treinta años de experiencia democrática. El autor entresaca los elementos fundamentales de la evolución del modelo territorial del Estado, para exponer a continuación la compleja realidad de una fórmula que ha llegado, en estos momentos, a un punto muerto. Con honestidad intelectual y sin eludir el riesgo en su discurso, el doctor Oliver Araujo aboga por una fórmula federalista corregida o asimétrica, permitiendo una dualidad de unidades territoriales federadas —las de régimen común y las que llama "estados-libres-asociados"—, refiriéndose a cinco grandes requisitos para instaurar un *foedus* o pacto federalizante, cuya misma existencia garantiza la unidad frente al exterior. El catedrático mallorquín no rehúye ninguno de los temas que resultan nucleares en cualquier propuesta de modelo territorial, tales como el estatuto de las competencias de las unidades subestatales, la financiación por concierto, la organización institucional, el papel otorgado a la cooficialidad lingüística o, incluso, la posible autodeterminación si existe una voluntad clara, constante y marcadamente mayoritaria en este sentido. Su propuesta esquemática de reforma constitucional no puede tildarse en ningún caso de limitada o preconcebida. Al contrario, el profesor Oliver Araujo arriesga —y a nuestro juicio, acierta— al formular una propuesta con fundamentos políticos e históricos (centrada en los casos vasco y catalán) para la que apunta ya a su traducción en lo jurídico-constitucional.

### III.

En el segundo capítulo, bajo el título "*Del centralismo franquista a la España de las autonomías: crónica de una descentralización exitosa*", se incluyen los estudios procedentes de disciplinas distintas, que ponen de manifiesto la adecuación y eficiencia, hasta el momento, del Estado autonómico. Se inicia con la brillante ponencia del profesor Francisco Javier Díaz Revorio —Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha y Consejero del Consejo Consultivo de esta Comunidad Autónoma— quien analiza exhaustivamente la influencia del contexto histórico y del Derecho Comparado en la transición del centralismo franquista a un modelo de Estado descentralizado. Asimismo, destaca como factores relevantes que incidieron en la configuración del modelo territorial autonómico: el sistema de partidos tras las elecciones generales de 1977, el peso de las reivindicaciones autonomistas y separatistas, el terrorismo de ETA, la ausencia de un mapa regional cerrado y la imperiosa necesidad de las fuerzas políticas de alcanzar el mayor consenso para aprobar la Constitución lo antes posible. Como posible salida a la actual situación, el Catedrático de Toledo plantea la vuelta a la idea inicial de un sistema a distintos niveles. También el profesor Fernando Rey Martínez (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid y miembro del Consejo Consultivo de Castilla-León) plantea la conveniencia de profundizar en el Estado autonómico y subraya los éxitos del sistema constitucional vigente, que son palpables en el vigor democrático del Estado español. Por su parte, el profesor José Manuel Vera Santos (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos) plantea un estudio conceptual imbuido, no obstante, de elementos prácticos que se traducen en una conclusión significativa: "en la organización estatal, en cualquiera, solo existe un pueblo". Por su parte, desde una perspectiva distinta, la contribución del profesor Sebastià Serra Busquets (Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de las Islas Baleares) permite concluir que el sistema autonómico tiene reflejo en los resultados electorales que se han dado en cada Parlamento, mostrando el distinto comportamiento electoral desde 1980 (con las primeras elecciones catalanas y vascas) hasta 2012. En esta parte se incluye, además, un sugerente estudio del profesor José Alberto del Real Alcalá, Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén, en torno al alcance del artículo 2 de la Constitución, precepto básico en nuestro sistema jurídico-político. También se incorpora una inteligente aportación del doctor Vicente Juan Calafell Ferrá, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares, sobre la eventual vertiente "negativa" del principio dispositivo.

#### IV.

La tercera parte del libro, titulada *"La crisis y el agotamiento del actual Estado autonómico español: posibles salidas"*, está integrada por ocho trabajos de muy diferente signo, que —desde una u otra óptica— ponen de manifiesto la situación de extrema dificultad por la que atraviesa la organización territorial del Estado español en la actualidad. La contribución del profesor Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, parte de las "señales de agotamiento" del Estado autonómico para poner en tela de juicio los planteamientos del secesionismo representado en la expresión "derecho a decidir" (utilizada por unos y por otros aunque, por supuesto, sin el mismo contenido). Entre esas "señales de agotamiento", el profesor Ruiz-Rico apunta a la ambigüedad normativa del modelo autonómico (tanto en lo que se refiere al *techo competencial* como en lo que atañe al modelo de financiación, ambos en constante revisión). El autor dedica un apartado de su estudio a la "metodología para la federalización del Estado español", cuya lectura debe recomendarse justamente después del trabajo del profesor Oliver Araujo, puesto que supone un debate jurídico complejo y minucioso en torno a la propuesta federal, (auspiciada abiertamente por el PSOE y el PSC en Cataluña) que supone, a todas luces, una reforma constitucional.

Los valiosos trabajos de Joan Huguet Rotger (abogado y también significativo político balear), Antonio Deyá Cerdá (abogado), Adrià Rodés Mateu (doctor en Derecho), Xavier Cassanyes García (geógrafo y analista político), Luis A. Gálvez Muñoz (Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia), José G. Ruiz González (Colaborador Honorario de Derecho Constitucional en esa misma Universidad) y María Ballester Cardell (Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional y Consejera del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y Coordinadora del libro que comentamos) se centran en diferentes aspectos que visualizan, de forma muy particular, la actual crisis del Estado autonómico. Tales estudios parten de un análisis de las ambigüedades y contradicciones derivadas de la descentralización política, conviniendo en la necesidad de superar los elementos disfuncionales de nuestro sistema de organización territorial del poder político. Las temáticas tratadas son, como hemos dicho, distintas y se refieren a aspectos tales como: la profundización de las reformas, la necesidad de una "segunda transición", la fuerza normativa de hechos políticos que cuenten con sólido refrendo de las comunidades que los alumbren, la débil cooperación inter-autonómica institucionalizada de carácter multilateral, la enseñanza de las lenguas oficiales en las Comunidades con lengua propia, y la posible declaración unilateral de independencia (que podría contar con la legalidad

internacional) si se basara en un proceso de participación democrática con los requisitos de la Sentencia del Tribunal Internacional de La Haya de 22 de julio de 2010. Este capítulo se cierra con el trabajo de la Profesora de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, M. Carmen Bañuelos Madera, que analiza, además de los efectos de la crisis en la organización territorial del Estado, la influencia de otros factores en el cuestionamiento del modelo autonómico.

#### V.

En la cuarta parte del libro, titulada: "*Cataluña: Reflexiones sobre el derecho a decidir*", se incluyen nueve trabajos centrados en la "cuestión catalana", tras la decisiva Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, y ofrece puntos de vista distintos sobre el llamado "derecho a decidir". Así, Carles Viver Pi-Sunyer, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra, y Director del Institut d'Estudis Autònoms de Catalunya, partiendo de la Resolución de 23 de enero de 2013 del Parlamento catalán, expone sus argumentos en torno a la idea de posibilitar un referéndum consultivo para que la ciudadanía catalana exprese democráticamente su opinión. Se refiere, también, a las diferentes vías que permitirían esta opción. En concreto, la convocatoria del referéndum del artículo 92 de la Constitución; la transferencia o delegación competencial a la Comunidad Autónoma para la convocatoria de referéndum (art. 150.2 CE); la viabilidad de la Ley catalana de consultar por vía de referéndum (ya recurrida ante el Tribunal Constitucional); una nueva Ley catalana de consultas populares no referendarias; y, finalmente, la iniciativa de reforma constitucional para modificar el art. 92 CE (art. 167 CE). Además, incluye, aunque sea de modo enunciativo, una referencia a los efectos jurídicos de los resultados de la consulta, particularmente su vinculatoriedad para el Estado y para la Comunidad Autónoma concernida.

La contribución del profesor Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y Director de la *Revista de Derecho Político*, merece una mención especial. El prestigioso constitucionalista analiza, con brillantez y rigor, la naturaleza jurídica de los derechos históricos de los Territorios Forales que reconoce la disposición adicional primera de la Constitución Española. Su estudio sobre "Estado autonómico y derechos históricos", aunque pudiera parecer alejado a la materia nuclear, resulta imprescindible para una lectura atenta del modelo territorial español a partir de la Constitución.

En esta cuarta parte, destaca también el trabajo sobre el proceso de "autodeterminación" y sobre la viabilidad del referéndum como puerta a la reforma constitucional elaborado por Josep M. Castellá, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y Catedrático acreditado. Todo ello formulado desde una perspectiva jurídica y tomando los ejemplos repetidos de Québec y Escocia; apunta el riesgo de deriva, por la fuerza de los hechos, a una situación de "ruptura constitucional", que implícitamente rechaza. Desde una perspectiva distinta, Felio José Bauzá, Profesor Asociado de Derecho Administrativo de Universidad de las Islas Baleares y Consejero del Consejo Consultivo, parte de un balance positivo del Estado autonómico, pese a lo cual propone que se incorporen mejoras de tipo administrativo, competencial, electoral y financiero. El autor señala que el derecho de autodeterminación territorial no encaja en la Constitución, siendo el "derecho a decidir", en todo caso, un predicado de todo el Estado y no de una unidad territorial subestatal.

En el campo del Derecho Internacional Público, resulta muy interesante la aportación del doctor Joan David Janer, Profesor Titular de esta área de conocimiento en la Universidad de las Islas Baleares. El autor analiza con rigor y profundidad el planteamiento catalán del "derecho a decidir" a la luz de los principios jurídicos de Naciones Unidas, de la Corte Internacional de Justicia (donde vuelve sobre la opinión consultiva de 2010) y de la Unión Europea. Llega a la conclusión de que "la secesión de Cataluña implicaría también que ésta dejaría de ser miembro de las distintas organizaciones internacionales de las que España forma parte, particularmente de la Unión Europea".

El abogado y político Josep Melià Ques plantea, en claro apoyo del "derecho a decidir", los ejemplos de Québec (Canadá) —con la Decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998— y de Escocia (Reino Unido), con un referéndum planteado para 2014 —el cual, sabemos hoy, que condujo a un resultado no favorable a la independencia del pueblo escocés—. Por su parte, Josep Rosselló Cardona, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, contribuye a la obra con un trabajo sobre el comportamiento de los grupos parlamentarios catalanes, analizando el paralelismo entre el proceso de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006 (tan discutido y cercenado —por inconstitucionalidad parcial— en la STC de julio de 2010) y el proceso "por el derecho a decidir". Gerardo Prado, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de San Carlos (Guatemala) y Magistrado de lo Contencioso-Administrativo, aboga por un concepto ecléctico de autodeterminación como posible salida a la crisis actual del Estado autonómico español. Este capítulo se cierra con la colaboración de la abogada Marina Reynés Llamas

sobre el artículo 155 CE, relativo a la coerción estatal sobre las Comunidades Autónomas, precepto poco o nada explorado en los demás trabajos.

## **VI.**

El quinto y último capítulo de la obra, con el título "*La aportación del Derecho Comparado a la solución del conflicto territorial español*", incluye la perspectiva del Derecho extranjero sobre la descentralización política del Estado español. Se incluyen diez trabajos que provienen de Italia, Alemania, Argentina, Perú, Guatemala y Chile, presentando visiones del problema territorial, ciertamente, distintas de la española. Sin embargo, tales aportaciones no resultan desdeñables en el proceso de *reconstrucción* del Estado autonómico. Particularmente relevante es la contribución italiana de los profesores Lucio Pegoraro, Catedrático de Derecho Público Comparado de la Universidad de Bolonia, Giancarlo Rolla, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Génova, y Silvio Gambino, Catedrático de Derecho Constitucional Italiano y Comparado de la Universidad de la Calabria. Todos ellos aportan la experiencia italiana con evidentes puntos de contacto con España, tanto por influencia constitucional recíproca como por la similitud de algunos elementos de ambos Estados. También resulta destacable la participación del Catedrático de Filosofía Política de la Universidad Herinrich Heine de Düsseldorf, Frank Dietrich, y de la Doctora Sabine Riedel, Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Magdeburgo. Las colaboraciones procedentes del ámbito iberoamericano, que cierran este capítulo, pertenecen a Antonio María Martínez, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Ricardo Haro, Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la misma Universidad, José F. Palomino, Catedrático de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Mara Yesenia López Cambrán, Profesora de Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo de la Universidad de San Carlos (Guatemala), y Manuel Yáñez, Profesor Ayudante de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de Talca (Chile).

## **VII.**

El lector va a hallar en este libro materiales y estudios de muy diferente índole sobre la crisis territorial del Estado español, con puntos de vista y elementos de análisis muy dispares (incluso, en ocasiones, contrapuestos). El director de la obra ha conseguido que las argumentaciones presentadas en las *Jornadas*, plura-



les y diversas, hayan encontrado acomodo en las páginas de una obra colectiva completa y coherente, que con diferentes compases confluyen en una misma partitura. El jurista y cualquier lector formado, habituado al debate y a la confrontación de ideas, puede encontrar en este trabajo puntos de controversia o discusión en relación a los postulados clásicos de la forma territorial del Estado y argumentos que, sin duda, van a contribuir al diálogo abierto y fructífero sobre cualquiera de los temas propuestos.

En definitiva, nos encontramos ante una obra colectiva, plural y diversa, que aborda una temática muy actual y de gran interés. Sistemáticamente, pese a la amplitud de las materias analizadas y la complejidad de la problemática que en ellas se plantea, el libro presenta una estructurada bien cohesionada y ordenada. El buen hacer de los coordinadores del libro (Doctores Maria Ballester, Vicente J. Calafell y Alberto Oehling) y el indudable calidad científica de los diferentes trabajos y colaboraciones que lo conforman son el mejor aval para una publicación cuya lectura es muy recomendable y que, sin duda, va a contribuir a ampliar el conocimiento sobre la crisis y los retos a los que se enfrenta el modelo territorial español, así como las posibles líneas de solución de los mismos.