

EL ESTADO AUTONÓMICO Y SUS
STAKEHOLDERS: PASADO,
PRESENTE Y FUTURO

EDUARDO SANZ ARCEGA

SUMARIO

1. EL PACTO CONSTITUCIONAL, O LA (IN)DEFINICIÓN DEL MODELO DE ESTADO, Y LA CONSTRUCCIÓN AUTONÓMICA. 2. LOS PRINCIPALES ACTORES DEL CAMINO RECORRIDO: LOS *STAKEHOLDERS* DEL ESTADO AUTONÓMICO. 3. EL ESTADO AUTONÓMICO FRENTE A SÍ MISMO. 4. RELACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

Fecha recepción: 26.01.2012
Fecha aceptación: 25.06.2012

EL ESTADO AUTONÓMICO Y SUS *STAKEHOLDERS*: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

EDUARDO SANZ ARCEGA*

Doctorando en Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

1. EL PACTO CONSTITUCIONAL, O LA (IN)DEFINICIÓN DEL MODELO DE ESTADO, Y LA CONSTRUCCIÓN AUTONÓMICA

El Estado autonómico, alumbrado al albur del pacto constitucional de 1978, abordó la respuesta a uno de los «problemas nacionales»; a la sazón, la organización territorial de España¹. En este sentido, el autogobierno político y la descentralización administrativa (y financiera, como atributo accesorio y necesario de los anteriores) suponían tanto el contrapeso para la integración de las reivindicaciones de autogobierno como la fórmula para paliar las disfunciones de gestión de un Estado autoritario y unitario; identificando, por tanto, la doble naturaleza (azañista y orteguiana, si se quiere, desde la experiencia del Estado integral) para el establecimiento de un sistema múltiple en la detentación de las competencias públicas que, a su vez, se ligaba a la idea de libertad².

* El autor desea agradecer los comentarios de dos evaluadores anónimos que han enriquecido el presente trabajo.

¹ Estado, por otra parte, producto, *grosso modo*, de la evolución histórica desde la unión dinástica definitiva en la segunda mitad del siglo XV, jurídica a comienzos del XVIII, y, finalmente, liberal-nacional en el XIX; si bien la persistencia del *problema* mencionado en los albores del siglo XXI es achacado por algunos autores, como MUÑOZ MACHADO (*El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid: Iustel, 2006), a la debilidad del Estado decimonónico y su incapacidad para formar una robusta conciencia nacional.

² «Libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía», como proclama de la Transición, describe concisamente, y, *a contrario*, la asociación dictadura-centralismo.

En consecuencia, de un lado afloraban exigencias político-identitarias, más o menos radicales (esto es, nacionalistas o autonomistas), pero, de ningún modo, circunscritas a las Comunidades originariamente denominadas como nacionalidades. De otro, a favor de la autonomía aparecía la conciencia sobre la necesidad de suplir la pérdida de eficiencia productiva y para el consumidor (por tanto, de bienestar) derivada del ejercicio unitario de competencias desconectado de las preferencias ciudadanas, dada la pluralidad de éstas.

Así las cosas, la Constitución del consenso³ de 1978 pergeñó un modelo de organización territorial descentralizada de Estado («fórmula más compleja y resistente a la penetración que el Estado centralista, apelando a la cooperación y la coordinación, en lugar de a fórmulas típicas de la jerarquía, para el desarrollo conjunto de políticas estatales o de interés común»⁴) basado en tres principios fundamentales: unidad, solidaridad y autonomía. Es decir, «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional» (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3º).

Autonomía, en todo caso, fundada, a su vez, sobre tres pilares capitales: principio dispositivo, asimetría de partida y posibilidad de convergencia desde el respeto por los hechos diferenciales. El primero, por su parte, explicita el interrogante que suponía la existencia de muy distintas sensibilidades autonomistas a lo largo del territorio nacional. De ahí que el constituyente previera la autonomía más como un derecho que como resultado de la coerción; omitiendo, en consecuencia, el diseño del mapa autonómico en la Norma Fundamental. No en vano, transcurrieron cuatro años desde la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Estatuto de Autonomía de Cataluña de Sau hasta la completa «comunitarización» de España, con la del de Castilla y León⁵.

En segundo lugar, y, en coherencia con lo anterior, la asimetría inicial trae causa directa de la fuerza política de los nacionalismos periféricos en el momento constituyente y de la correlativa necesidad de que manifestaran su apoyo al texto constitucional (por tanto, esperando no sólo conllevar orteguianamente la «controversia nacional», sino integrar *á la Azaña* a los disidentes en la solución). Dulcificado el argumento, se aceptó que «posiblemente pueden existir unas

³ Vocablo, por otra parte, ajeno a la tradición española (ilustrativamente, JULIÁ, Santos, «Historia de España en el siglo XX», conferencia pronunciada el 5 de mayo de 2011 en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza y organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico).

⁴ MUÑOZ MACHADO (op. cit., 2006: 312).

⁵ En puridad, el cierre definitivo del mapa autonómico se produjo en 1995 mediante la aprobación de los estatutos de Ceuta y Melilla a partir del procedimiento específico y exclusivo previsto en el artículo 144.b), de acuerdo con la Disposición Transitoria 5ª CE.

Comunidades Autónomas, por razón de su Historia o por las razones que sea, con mayor conciencia y mayor voluntad de avanzar en su propio autogobierno que en otras»⁶. Dicho en otros términos, alabados unánimemente por su concreción, en España encontramos «comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía»⁷.

Sin embargo, el autogobierno reforzado del que gozarían, en primera instancia, Cataluña, el País Vasco y Galicia, primigenias nacionalidades autobautizadas como «Comunidades históricas», debe interpretarse jurídicamente en el sentido indicado. Esto es, en una diferencia cualitativa meramente transitoria⁸, salvo por lo que respecta, enlazando con el tercer principio informador del derecho a la autonomía, a los hechos diferenciales⁹; por otra parte, no exclusivos de los mencionados territorios. En consecuencia, «tenidos en cuenta [aquéllos], la singularidad de cada Comunidad Autónoma será en función de su propio peso específico, dependiente de su relieve o potencial económico o de población y su voluntad de autogobierno; y no de particularidades organizativas propias o que tengan que ver con un modo privativo de establecer sus relaciones con el Estado»¹⁰.

⁶ Miquel Roca i Junyent (*La constitucionalización de los hechos históricos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, 2002, pp. 203-205; en BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza 2005, p. 118).

⁷ ARIAS SALGADO, R., Intervención Parlamentaria de 4 de julio de 1978, Diario de Sesiones, pág. 2266.

⁸ La única restricción jurídica quedaría resuelta con el simple transcurso del tiempo (art. 148.2 CE).

⁹ Los cuales, por su parte, resultan deducibles a partir de una lectura del texto constitucional, si bien no se encuentran bajo tal denominación en su literal. En todo caso, aquéllos pueden ser entendidos como elementos particulares de algunas Autonomías, respecto al resto de ellas, reconocidos constitucional y estatutariamente. Esto es, singularidades que describen personalidades histórico-políticas diferenciadas y, en consecuencia, se han erigido en «fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas Comunidades Autónomas mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás» (AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza, 2003, p. 175); a saber: la lengua, el derecho civil, la financiación, instituciones intermedias y policía autonómica.

No obstante lo anterior, la asimetría descrita no resulta, en modo alguno, singular de la organización territorial española. Reino Unido, Italia o Canadá, por citar algunos ejemplos, también quedarían encastillados en el regionalismo asimétrico. Para una sucinta visión de conjunto, véase ROLLA («El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N° 8, Julio-Diciembre de 2007, pp. 243-260).

¹⁰ SOLOZÁBAL (*Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006, p. 34).

De cualquier manera, el diseño constituyente se acogió a la regla histórica de la experiencia republicana con objeto de que, en la práctica, ello se erigiese en dato objetivo que habilitase jurídicamente un plus de calidad en el autogobierno para Cataluña y el País Vasco¹¹; pero, conviene recordarlo, sin prever diferencias inmutables, so pena de fundamentar la calidad del ejercicio competencial en el golpe de Estado de julio de 1936.

No obstante lo anterior, la realidad política se encargó de dinamitar el literal anfibológico de la arquitectura constitucional¹². A modo de enumeración no exhaustiva, Andalucía, desde el primer momento, logró una autonomía reforzada gracias al inestimable apoyo de las Cortes; mientras futuras Comunidades, como Aragón, vieron rechazada exógenamente idéntica aspiración. De otra; algunas uniprovinciales gozaron del beneplácito de un Parlamento que ratificó su voluntad de autogobierno a la par que a otras candidatas, como Segovia, les era denegada jurisdiccionalmente tal condición (STC 100/1984, de 8 de noviembre).

En este orden de cosas, ante el temor de que la iniciativa de autogobierno de los diferentes territorios generase mayores asimetrías y/o una atomización comunitarista, ya incipiente, los Pactos Autonómicos de 1981 consensuaron la racionalización del proceso mediante el establecimiento de dos niveles de autonomía: las cuatro Comunidades del artículo 151 y el resto. Si bien, empero, tres territorios (Navarra, Valencia y Canarias) alcanzaron *ab initio* el techo competencial máximo, equiparándose sustancialmente a las tres *históricas* más Andalucía, a través de dos vías adicionales: la Disposición Transitoria 2^a para Navarra y el mecanismo de transferencia de potestades del artículo 150¹³ de la Constitución respecto de las otras dos.

Conjunto de maniobras, en definitiva, fuente de agravios comparativos a esgrimir con vehemencia como arma cualificada en el combate político por las Comunidades formal y materialmente del 143. Así las cosas, ciertamente, el proyecto constituyente homogeneizador y descafeinado para las *regiones sin historia* ya había resultado un rotundo fracaso.

¹¹ Así, no se atendió a la voluntad manifestada por algunos territorios durante la II República de convertirse en regiones del Estado, sino que se añadió el matiz de que «en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» (Disposición Transitoria 2^a, CE; la cursiva es mía), con la finalidad antedicha y que, asimismo, permitiese la incorporación de Galicia, pues su texto estatutario nunca fue aprobado en las Cortes (TOMÁS Y VALIENTE, «Los <<derechos históricos>> de Euskadi», *Sistema*, N^o 31, 1979, p. 25) y, por ende, jamás entró en vigor.

¹² Dada la pluralidad de soluciones que, a priori, ésta ofrecía teóricamente: desde la generalización o no de la autonomía a la simetría o diferenciación cualitativa de esta última.

¹³ Artículo del que se afirmó su superfluidad en la constituyente, pero que se introdujo, motivando no pocos recelos (valga como ejemplo Alfonso Guerra, *Cuando el tiempo nos alcanza: Memorias (1940-1982)*, Madrid: Espasa Calpe, D.L., 2004, pp. 232-233).

A pesar de todo, tras la descrita generalización asimétrica de la autonomía a todos los territorios del Estado y el desarrollo de los textos estatutarios en la segunda mitad de la década de los ochenta¹⁴, las divergencias competenciales iniciales irían limándose en dos momentos posteriores: los Pactos Autonómicos de 1992 y, ya en los albores del siglo XXI, en un segundo hito, con las transferencias de Sanidad y Educación, fundamentalmente. En consecuencia, la inercia (si bien no fuerza motriz exclusiva ni principal) se impuso y la aparente inconcreción del modelo de Estado deducible de una rápida lectura constitucional (apertura que se granjeó el calificativo de «desconstitucionalizado»¹⁵; si bien comparto que flexibilidad no implica vaguedad absoluta, en línea, por ejemplo, con Solozábal¹⁶) había dado paso a comienzos del siglo XXI (podríamos fijar, con Tudela¹⁷, el año 2004 como referencia) a una organización del poder sustancialmente homogénea y que comparte los rasgos esenciales de los federalismos (ilustrativamente, Aja o Blanco Valdés¹⁸), descontados los hechos diferenciales.

No en vano, coexisten dos niveles institucionales con atribuciones competenciales disímiles en todo el Estado. Adicionalmente, en caso de conflicto, será un tercer órgano, el Tribunal Constitucional, quien mediante criterios puramente jurídicos dirima las potenciales controversias.

Y todo ello, a partir del sucintamente narrado proceso, gradual pero convergente, que motivó el recelo inmediato de las *liebres*¹⁹, las cuales contemplaban impotentes cómo se lograba indiscriminadamente el *derecho al café*. Por ello, ante la inexistencia en el texto constitucional de disposiciones que admitiesen diferencias cualitativas entre Comunidades (descontados los sempiternos hechos diferenciales, tal y como se ha puesto en valor), el último recurso legitimista a tal fin se encontraba en la Historia y los sentimientos identitarios (quizá consecuencia lógica de haber plasmado mediante el recurso al pasado la previsión inicial de distinciones cualitativas entre autogobiernos).

En definitiva, cimientos idóneos, por su subjetividad, para situar la construcción de la singularidad *extra constitutionem* pues, de otro lado, «argumentos sobre necesidades de gestión podrían ser argüidos, sin dificultad y probablemente con

¹⁴ Reteniendo en la memoria lo antedicho sobre las dos Ciudades Autónomas.

¹⁵ CRUZ VILLALÓN, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), p. 59.

¹⁶ SOLOZÁBAL (op. cit., 2006:34).

¹⁷ TUDELA, José, «¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 151, Enero-marzo 2011, p. 248.

¹⁸ Respectivamente, AJA (op. cit., 2003: 51) o BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2012.

¹⁹ PRADERA, Javier, «La liebre y la tortuga», *Claves de razón práctica*, N° 38, 1993, pp. 24-33.

acierto, por el resto de las Comunidades»²⁰. Por tanto, huyendo de todo engarce con la Norma Fundamental, el intento de superar el orden jurídico se anclaba, si bien no exclusivamente, en «el pasado convertido en exigencia para el futuro»²¹.

Concretamente, el razonamiento histórico-identitario aterrizaba tangiblemente en argumentos que se referían principalmente; de un lado, al incremento del autogobierno convertido en axioma de prosperidad; y, de otro, resultante natural del anterior, a la mejora de la financiación²². Es decir, el fundamento de las reformas conducía tanto a la limitación del papel de la regulación básica del Estado (acogiendo la construcción denominada blindaje competencial) como a la defensa de una mayor participación en las decisiones de aquél (valga como ejemplo, Blanco Valdés²³); y, todo ello, sobre la base de un aumento sustancial en la cuantía de los recursos disponibles por las Autonomías.

Así las cosas, en lo tocante al desbordamiento del marco constitucional, dicho intento ha sido defenestrado interpretativamente por el Tribunal Constitucional en una pléyade de sentencias sobre la «nueva generación de estatutos», entre las que destaca, pero no sólo, la 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso planteado contra más de cien artículos del *Estatut*. En aquélla, en un ejercicio tildeable de compendiador²⁴, el TC plasma la doctrina fundamental que informa el Estado Autonómico desde la perspectiva de que los textos estatutarios «no pueden contradecir ni expresas disposiciones constitucionales ni su lógica política, jurídica e institucional»²⁵.

²⁰ CONTRERAS CASADO, Manuel, «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico», *Anuario Jurídico de La Rioja*, N° 11, 2006, p. 12

²¹ SAVATER, Fernando, «Falacias de la legitimación histórica», *Claves de razón práctica*, N° 7, 1990, p. 32

²² Ilustrativamente, SAURA, Joan, «¿Qué quiere Cataluña?», El País, edición digital, 13/05/2005, http://www.elpais.com/articulo/espana/quiere/Cataluna/elpepiesp/20050513elpepinac_17/Tes (03/10/2011)

²³ El largo viaje de España: de la invención del Estado autonómico al impulso hacia la confederación», *Revista de Occidente*, n° 346, marzo 2010, p. 101

²⁴ En contra de la Sentencia, entre otros, se sitúa PÉREZ ROYO («La deriva soberanista del nacionalismo catalán», *Claves de Razón Práctica*, N° 213, 2011); para quien no resulta adecuado un pronunciamiento contra el resultado de un referéndum. Si bien no se comparte dicho planteamiento (los estatutos son leyes orgánicas del Estado y, como tales, quedan sujetas a la jurisdicción del TC), sí se acoge la tesis (entre otros, de SOLOZÁBAL, «La sentencia sobre el estatuto de Cataluña: una visión de conjunto», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 151, Enero-marzo 2011, p. 206), sobre la necesidad de modificar el íter legislativo, trasladando la consulta popular de reforma estatutaria a un momento temporal posterior a las resoluciones del Tribunal Constitucional.

²⁵ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, «Acerca de la caracterización del estatuto de autonomía en una perspectiva federal», *Colección de Estudios*, N° 1, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2011, p. 14

A mayor abundamiento, la referida sentencia 31/2010, sobre la doctrina que el propio Tribunal había asentado con la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en la que se relata el contenido posible de los estatutos²⁶, concluye que:

1º) el Estado autonómico no se encuentra desconstitucionalizado:

a) existe una nación, la española, titular de la soberanía;

b) autonomía no es soberanía; por tanto, poder constituyente y estatuyente resultan distintos;

c) no caben los privilegios intercomunitarios (descontando los hechos diferenciales);

d) los estatutos resultan de la conjunción de dos voluntades (en otros términos; su naturaleza es paccionada o, en consecuencia, son unilateralmente indisponibles), si bien, aunque integrantes del bloque de la constitucionalidad (tal y como recoge el artículo 28 LOTC), formalmente su valor es de ley orgánica.

2º) los derechos estatutarios se dividen en institucionales y competenciales: únicamente los primeros pueden desarrollarse en el estatuto.

3º) la bilateralidad debe entenderse como principio de cooperación voluntaria.

4º) la reglas estatutarias de financiación no pueden condicionar la LOFCA.

5º) el Estado disfruta de un fondo competencial universal; dicho con otras palabras, tan sólo las Comunidades Autónomas poseen competencias de atribución sobre la base de lo dispuesto en los respectivos estatutos y, en ningún caso, pueden configurar las competencias del Estado (interdicción del llamado blindaje). Dicha potestad pertenece, en exclusiva, al Tribunal Constitucional.

2. LOS PRINCIPALES ACTORES DEL CAMINO RECORRIDO: LOS STAKEHOLDERS DEL ESTADO AUTONÓMICO

La efectividad de todo modelo político-constitucional se fundamenta en la adhesión que al mismo profesen las elites de la sociedad, «los factores de poder

²⁶ Así, dicho pronunciamiento establece en sus FFJJ 4º, 5º y 12º que «el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo; [por lo que] el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa como el que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma».

que en ella residen»²⁷. Por ello, la senda trazada y descrita por la evolución del Estado autonómico no puede comprenderse sin el papel capital jugado por los actores principales de su progresiva construcción. De ahí que tanto su identificación nominal como los principios que impulsan sus estrategias devengan en un motivo de estudio de primer orden.

A nuestro juicio, cabe señalar, en el desarrollo y profundización del Estado autonómico, la decisiva intervención de:

1º) Nacionalismos

«La evolución e, incluso, la instauración del modelo autonómico español no pueden entenderse sin la acción de las fuerzas nacionalistas centrífugas fundamentadas en el apoyo político que reciben en los respectivos territorios»²⁸ y que impulsaron una doble carrera competencial: privativa y particularista. La primera, dirigida a un aumento *ad infinitum* del autogobierno propio como buque insignia del programa nacionalista. La segunda, por su parte, más difícil de sostener de forma coherente sin añadir una renuncia al objetivo de la independencia, se refiere al logro de diferencias competenciales cualitativas entre las autodenominadas como «Comunidades históricas» y el resto. Proyecto, a mayor abundamiento, escenificado tanto por el Plan Ibarretxe como por el texto estatutario catalán salido del *Parlament*; y cuya resultante impondría, lógicamente, la aparición de dos tipos de autonomías, lejos de cualquier previsión constitucional al respecto, y tendente, en definitiva, a una organización territorial más cercana a la confederación.

En todo caso, las aspiraciones nacionalistas de fundar un Estado propio (*leitmotiv* de esta doctrina política)²⁹ devienen en tensiones políticas entre las regiones periféricas y el resto de los territorios que componen España. Más aún, cuando la propia gobernabilidad del Estado queda sujeta a la configuración de mayorías en las que aquéllas se erigen en bisagra indispensable y que, amén de motivar el recelo del resto de la ciudadanía³⁰, que los contempla como meros grupos de presión extractivos, destinan su influencia al incremento del autogobierno de los territorios que representan (de la capitalidad que el peso parlamentario de los partidos nacionalistas, fundamentalmente CiU, tiene sobre el incremento de autonomía financiera de las Comunidades de régimen común hallan evidencia Gómez Reino y Herreo Alcalde³¹).

²⁷ LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Ariel Derecho, Barcelona, 1863/2001, p.119.

²⁸ Ilustrativamente, SOLOZÁBAL (op. cit., 2006: 40).

²⁹ Valga como ejemplo GELLNER, E., *Naciones y nacionalismo*, Madrid: Alianza, 2008, p.67

³⁰ Ex AJA (op. cit., 2003: 172).

³¹ GÓMEZ REINO, José Luis, y HERRERO ALCALDE, Ana, «Political determinants of regional financing: the case of Spain», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(5), 2011, pp. 802-820.

Y ello, porque, adicionalmente, junto a los nacionalismos periféricos o sectoriales analizados, sobre el tablero también se posiciona el homónimo global³²; juego en el que la controversia constante carece de incentivos para aplacarse, pues todo nacionalismo precisa del conflicto para subsistir. Dicho en otros términos ampliamente descriptivos, «la cultural del federalismo, basada en la transacción, se opone a la del nacionalismo (...), renuente a encontrar acomodo en un espacio político que no sea exclusivo»³³.

De ahí que ambos movimientos nacionalistas, centrípetos y centrífugos, se refuerzan mutuamente. Sólo así se comprende, por ejemplo, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de preceptos estatutarios similares únicamente respecto de algún texto o la difusión de propuestas contrarias al principio de irrenunciabilidad competencial, de un lado; o, de otro, el empeño político en la aprobación en sede parlamentaria comunitaria de otros en disonancia flagrante con la Constitución.

2º) Federalización de los partidos políticos de ámbito estatal

«Sin la conformación de poderes autonómicos fuertes dentro de los partidos nacionales no es posible comprender adecuadamente el devenir del proceso [autonómico]»³⁴; fundamentalmente en lo atinente a la agenda política sostenida y aplicada en aquellos territorios donde no existen fuerzas nacionalistas decisivas en términos electorales.

En este sentido, la propia territorialización de los partidos de ámbito estatal ha eclosionado, por tanto, en la aparición de una nueva clase política, advenedizos *factores de poder*, cuyos intereses electorales propios inducen, en los casos de victoria sobre los incentivos cooptativos de las sedes nacionales³⁵, a la emulación de los comportamientos de demanda de autonomía de los nacionalismos perifé-

³² Para el cual, haciendo gala de idénticos tics ensoñadores sobre un pasado mitológico, de la misma manera que todo nacionalismo, la fundación de España nace del matrimonio entre Isabel de Castilla y Fernando de Aragón; cuando no se argumenta la españolidad de los Reyes Godos. Hechos curiosos, por otra parte, puesto que, ilustrativamente: (i) sólo la muerte del hijo del Rey Católico y Germana de Foix significó la mera unión dinástica entre Castilla y la Corona de Aragón; (ii) aquellos monarcas godos se intitulaban exclusivamente como *Rex Visigothorum* y (iii) ante la invasión musulmana del siglo VIII, la población peninsular no ofreció la menor resistencia ante aquella y, menos aún, como unidad.

³³ SOLOZÁBAL, J.J., «El Estado Autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 124, Abril-Junio 2004, p. 25.

³⁴ TUDELA (op. cit., 2011: 239).

³⁵ Un tratamiento más exhaustivo del federalismo cooptativo puede verse en CONLAN, Timothy, *New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1988, pp. 234-235; citado por CORCUERA ATIENZA («Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», *Sistema*, nº 118-119, 1994, p. 92).

ricos destinada al incremento del autogobierno³⁶. Y ello con un doble fundamento: de un lado, en un claro ejemplo de aplicación de la Teoría de la Agencia, como elemento de incremento del poder de que se dispone; de otro, como descargo contra toda acusación proveniente de la oposición política regional, caso de no adherirse a las tesis sobre aumentos de autogobierno, acerca de la aparición de ciudadanos de segunda categoría dentro de España (asimilando, por tanto, autonomía a bienestar sin abordar cada materia de forma separada y, menos aún, desde un proyecto estructural de Estado).

A partir de aquí, en consecuencia, se comprende tanto la firma de los Pactos Autonómicos de 1992 por parte de un partido que hasta no hacía tanto se oponía a la descentralización política de España como a la suscripción, por los dos partidos principales de ámbito estatal, de los procesos de elaboración de la nueva generación de estatutos (a excepción del catalán); en las que, a modo ilustrativo, las referencias histórico-identitarias (y materialmente huecas) trufan el articulado de buena parte de los textos³⁷.

3º) Ciudadanos

La preferencia de los ciudadanos por la fórmula autonómica de organización del Estado está directamente condicionada por el reconocimiento por los mismos de la existencia de ganancias de eficiencia derivadas de la descentralización³⁸ y ratificada, elección tras elección, mediante un apoyo a los programas que defienden tanto el grado de descentralización alcanzado como una profundización en el Estado Autonómico mediante sucesivas reformas estatutarias. Hecho reflejado, a mayor abundamiento, por encuestas sobre valoración de la fórmula política del Estado, como las del CIS³⁹. En definitiva, parece que la proclama de la Transición que ligaba las ideas de Libertad y Autonomía permanece en la retina de los españoles y que, tal como se ha puesto de relieve, aquella aspiración conjunta se ha visto potenciada por el aumento del bienestar general que ha acompañado al proceso de construcción del Estado Autonómico.

De cualquier manera, como ciudadanía todavía nos hallamos distantes, dada la rapidez del proceso (en apenas veinte años se transitó de un Estado unitario a otro susceptible de ser denominado como federal), de una comprensión efectiva

³⁶ Por todos, ilustrativamente por todos; ilustrativamente, BLANCO VALDÉS (op. cit., 2010: 86).

³⁷ Para una visión de conjunto, valga como ejemplo TUDELA (*El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2009, pp. 28 y ss.)

³⁸ Ex LÓPEZ LABORDA, Julio, y Fernando RODRIGO, «¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas?: valoración de la gestión descentralizada y preferencia por la autonomía», *XVII Encuentro de Economía Pública*, Murcia, 4 y 5 de febrero de 2010.

³⁹ Ilustrativamente, el Barómetro Autonómico (I) de 2005 refleja cómo el Estado Autonómico es refrendado por más del 80 % de los ciudadanos.

de la nueva situación competencial. Así, si bien los ciudadanos mejoran su conocimiento acerca de la titularidad de las competencias públicas a lo largo del tiempo; por otra parte, éste aprendizaje resulta selectivo, pues afecta especialmente a los individuos más interesados en la política autonómica⁴⁰. Lo cual, a semejanza de un vacío de poder, genera ineficiencias en la fiscalización de las Administraciones autonómicas toda vez que éstas se ven incentivadas a mantener un grado de secretismo que les posibilite descargar culpas de gestión en otro nivel administrativo, generalmente, el central.

4º) Tribunal Constitucional

A partir de las atribuciones constitucionales que le sitúan, en línea con la tradición kelseniana que presidió el nacimiento de estas instituciones, como el máximo y exclusivo intérprete de la constitución (así lo confirma el artículo 1.1 de la Ley Orgánica que lo regula), la actividad perfiladora del Tribunal del modelo constitucional español ha resultado decisiva (cuestión pacífica doctrinalmente).

Al respecto, en lo atinente a la construcción del Estado Autonómico, dos hitos fundamentales jalonan el trabajo del Tribunal: de un lado, en los albores de aquél, la sentencia recaída sobre la LOAPA, dilucidando el contenido del derecho a la autonomía. De otro, la resolución del recurso planteado contra el *Estatut* y que, tal y como se ha expuesto, ha venido a sintetizar la doctrina sobre el Estado Autonómico en un estadio descentralizador difícilmente incrementable en términos cualitativos.

Sentado lo anterior, dentro de un sistema de *checks and balances* como resulta el modelo materialmente federal español, el propio desarrollo futuro de programas políticos centrífugos o centrípetos parece que volverá a situar al Tribunal en el centro de un vórtice indeseable, toda vez que las mutaciones constitucionales se prefieren por la praxis política a la reforma constitucional (valga la reforma de 2011 como absoluta excepción).

3. EL ESTADO AUTONÓMICO FRENTE A SÍ MISMO

Construido a partir de sucesivas oleadas de reformas estatutarias, el Estado Autonómico se ha debatido entre el mantenimiento de diferencias competenciales que traen causa de su nacimiento y la lucha por la abolición de las mismas; trazando una senda que fue descrita con precisión quirúrgica mediante la metá-

⁴⁰ A partir de LEÓN, S. y M. FERRÍN, «A quen responsabilizan os cidadáns? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel», *Documentos de Traballo de la Escola Galega de Administración Pública* 2, Santiago de Compostela: EGAP; citados por LÓPEZ LABORDA, Julio, «Beneficios y costes del Estado Autonómico», *Cuadernos Manuel Gímenez Abad*, N° 1, 2011.

fora de la interminable carrera entre Aquiles y la tortuga⁴¹. Claro que, siguiendo el símil, conviene no olvidar que tanto la paradoja de Zenón como la homónima española quedaron resueltas, respectivamente, en la segunda mitad del siglo XVII y en los albores del XXI.

A mayor abundamiento, por lo que concierne al Estado Autonómico, dicha controversia, tal y como se ha puesto de manifiesto, simplemente no existe en el plano jurídico, al margen de los hechos diferenciales (discutibles si se quiere, pero de una legitimidad jurídico-política innegable). En otras palabras, el principio dispositivo opera con igualdad para todas las Comunidades Autónomas.

Cuestión distinta, por otra parte, resulta el hecho de que aquél no imponga, si bien se revela como un matiz sujeto a la voluntad de cada una de las Autonomías, «que todas [ellas] ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y el Estatuto» (STC 37/1987). Así, será únicamente «la diferente importancia económico-política de los distintos territorios [la] susceptible de generar diferencias de hecho en la posición de aquéllos»⁴²; pues la autonomía, en definitiva, constituye un marco institucional para la explotación de la diversidad.

Sin embargo, arribar a una situación en la que el Estado se proyecte de manera diferenciada en cada Comunidad devendrá, indubitadamente, y, al margen de desideratas nacionalistas, en unas pérdidas de eficiencia y de racionalidad política no recomendables: en un ente ingobernable. Dicho en otros términos, «nuestro sistema autonómico tiene el riesgo de que la flexibilidad que lo ha caracterizado desde su inicio acabe identificándose con provisionalidad, lo que dificulta la consecución de la deseable estabilidad que todo ordenamiento pretende»⁴³.

Si bien, sentado lo anterior, tal y como postulan algunos autores, desde el conocimiento de la realidad política española (valga como ejemplo, Tudela⁴⁴), se requiera el acogimiento de una diferencia cualitativa que integre definitivamente a los nacionalismos periféricos en el proyecto de convivencia común y, a su vez, que dicho pacto pueda ser aceptado por el resto de los ciudadanos españoles. Ex-

⁴¹ En CORCUERA ATIENZA (op. cit., 1994).

⁴² CORCUERA ATIENZA, Javier, «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el XV aniversario de la Constitución», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), p. 24.

⁴³ TRUJILLO, Gumersindo, «Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico», en VVAA, *Organización territorial del Estado*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1993, pp.119-122; en CORCUERA ATIENZA, op. cit., 1994: 30.

⁴⁴ Op. cit, 2011.

tremos ambos, a la luz de la Historia, que resultan difícilmente compatibles y aun exitosos por sí mismos.

Con todo, *mientras tanto*, la pacíficamente aceptada como realidad federal española mantiene dos retos adicionales fundamentales:

1º) la definitiva construcción por parte de las Comunidades Autónomas de un federalismo (i) cooperativo en áreas de su competencia susceptibles por su naturaleza, bien de generar economías de escala suprarregionales, bien de corregir efectos externos; y (ii) competitivo en aquéllas de ámbito intrarregional.

En todo caso, a mayor abundamiento sobre el primer punto, pues la permanente construcción autonómica se ha centrado en «la afirmación de la propia identidad y de la singularidad de cada Comunidad, así como la reivindicación bilateral y particular frente al Estado»⁴⁵, internalizando primordialmente la idea competitiva; no puede soslayarse, más aún dada la desfavorable coyuntura económica, la necesidad que supone la implementación de una «definición y categorización de las relaciones horizontales y de integración, que en última instancia [devienen en] déficit para la construcción del Estado» (Tudela, 2011: 238). Cooperación, dicho sea de paso, que deviene en imperativo legal (artículo 4.1.d Ley 30/1992).

No obstante lo anterior, dos extremos fundamentales permiten albergar ciertas notas de esperanza. De un lado, los últimos desarrollos estatutarios permiten un escaso margen de maniobra para la ampliación regional de competencias. Consecuentemente, la cooperación deberá auparse como instrumento imprescindible que asegure ganancias de eficiencia en la gestión autonómica. No en vano, «la colaboración horizontal está dejando de ser una peculiaridad negativa y deficiente de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales»⁴⁶. Ilustrativamente, desde la VII Legislatura (2000-2004) el aumento de los convenios interautonómicos ha crecido a un ritmo superior al 200 %.

En segundo lugar, de otro lado, las rigideces constitucionales en lo tocante al requisito de la intervención de las Cortes respecto de los convenios formales de colaboración entre Autonomías expuestos (artículo 145.2 CE) que pudieran erigirse en obstáculo a la cooperación han sido materialmente superadas por la praxis política. Valgan como ejemplo los *Encuentros entre Comunidades Autónomas* cuyos resultados arrojan un balance de cooperación entre Autonomías nada despreciable en cuestiones tan sensibles como «el hecho de que las mujeres

⁴⁵ ALBERTÍ ROVIRA, E., «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, N° 240, 1994, p. 111; en MATIA PORTILLA, Francisco Javier, «La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, N° 23, Enero 2011, pp. 109-110.

⁴⁶ COLINO CÁMARA, César, «Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 2, 2011, p. 53.

agredidas puedan integrarse en centros de acogida de otras Comunidades Autónomas [y en otras de colaboración administrativa como] que las licencias emitidas por una Administración autonómica sean válidas en otras partes del territorio estatal»⁴⁷.

2º) el reforzamiento y objetivización del principio constitucional de solidaridad, nexo entre autonomía y unidad, y, en definitiva, «causa y manifestación de un pasado común, construido con las aportaciones de todos, y exigencia de una empresa colectiva proyectada hacia el futuro»⁴⁸ que garantice la no sujeción del mínimo vital imprescindible al lugar de residencia del ciudadano. Para lo cual se requiere un sistema de financiación que nazca del cálculo de las necesidades de financiación que precise el coste de los servicios y alejado de la práctica de adicionar dinero quinquenalmente⁴⁹; dudosa posibilidad, por otra parte, en periodos prolongados de caída de la actividad económica y, por ende, de la recaudación.

Sin ambos extremos, finalmente, la restricción presupuestaria introducida en la reforma constitucional de 2011 (cuyo desarrollo legislativo, a la sazón la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, endurece lo establecido en el literal constitucional) y la homónima aportada por la realidad económica conducirán, en todos los momentos recesivos futuros, al replanteamiento continuo del sistema; a la par que la norma de lealtad que en todo orden descentralizado ha de presuponerse para garantizar su eficacia (ex Álvarez Álvarez⁵⁰) carecerá de incentivos para afianzarse. En consecuencia, como *conditio sine qua non* para la implementación de las reformas necesarias aparece, como siempre, la urgencia de contar con un proyecto político que concite el apoyo, dada nuestro irrenunciable sistema democrático, de la mayoría de los ciudadanos, pero, asimismo, so pena de naufragar en el intento, del decidido compromiso del resto de los *stakeholders* que operan en el Estado Autonómico.

⁴⁷ MATIA PORTILLA (op. cit, 2001: 140).

⁴⁸ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, «El principio constitucional de solidaridad en el Estado Autonómico. Sus manifestaciones jurídicas», *Revista de Derecho Político*, Núm. 21, Primavera 1984, p. 49.

⁴⁹ Posición compartida por la literatura de Hacienda Pública. Valga como ejemplo MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, *El laberinto de la Hacienda Autonómica*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2010, 346 p.

⁵⁰ «La función de la lealtad en el Estado Autonómico», *Eikasía. Revista de Filosofía*, año IV, N° 25, mayo 2009, p. 147.

4. RELACIÓN BIBLIOGRÁFICA

- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza, 2003.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, N° 240, 1994, pp. 107 y ss.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, «El principio constitucional de solidaridad en el Estado Autonómico. Sus manifestaciones jurídicas», *Revista de Derecho Político*, Núm. 21, Primavera 1984
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, «La función de la lealtad en el Estado Autonómico», *Eikasía. Revista de Filosofía*, año IV, N° 25, mayo 2009, pp. 135-169
- ARIAS SALGADO, Rafael: Intervención Parlamentaria de 4 de julio de 1978, Diario de Sesiones, pág. 2266
- BLANCO VALDÉS, Roberto:
- *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza, 2012, 408 p.
- «El largo viaje de España: de la invención del Estado autonómico al impulso hacia la confederación», *Revista de Occidente*, n° 346, marzo 2010, pp. 79-115
- *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid: Alianza, 2005, 231 p.
- CONLAN, Timothy, *New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1988
- COLINO CÁMARA, César, «Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 2, 2011, pp. 43-55
- CONTRERAS CASADO, Manuel, «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico», *Anuario Jurídico de La Rioja*, N° 11, 2006, pp. 11-33
- CORCUERA ATIENZA, Javier:
- «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», *Sistema*, n° 118-119, 1994, pp. 87-102
- «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el XV aniversario de la Constitución», *Documentación Administrativa*, n° 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pp. 13-31
- CRUZ VILLALÓN, P., «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 53-63
- GELLNER, Ernest, *Naciones y nacionalismo*, Madrid: Alianza, 2008, 260 p.
- GÓMEZ REINO, José Luis, y HERRERO ALCALDE, Ana, «Political determinants of regional financing: the case of Spain», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(5), 2011, pp. 802-820
- GUERRA GONZÁLEZ, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza: Memorias (1940-1982)*, Madrid: Espasa Calpe, D.L., 2004, 354 p.

- JULIÁ, Santos, «Historia de España en el siglo XX», conferencia pronunciada el 5 de mayo de 2011 en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza y organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Ariel Derecho, Barcelona, 1863/2001, 183 p.
- LEÓN, S. y M. FERRÍN, «A quen responsabilizan os cidadáns? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel», *Documentos de Traballo de la Escola Galega de Administración Pública 2*, Santiago de Compostela: EGAP
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, «Acerca de la caracterización del estatuto de autonomía en una perspectiva federal», *Colección de Estudios*, Nº 1, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2011, 49 p.
- LÓPEZ LABORDA, Julio, «Beneficios y costes del Estado Autonómico», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº 1, 2011, pp. 34-42
- LÓPEZ LABORDA, Julio, y Fernando RODRIGO, «¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas?: valoración de la gestión descentralizada y preferencia por la autonomía», *XVII Encuentro de Economía Pública*, Murcia, 4 y 5 de febrero de 2010
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier, «La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, Nº 23, Enero 2011, pp. 105-144
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, *El laberinto de la Hacienda Autonómica*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2010, 346 p.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid: Iustel, 2006, 383 p.
- PÉREZ ROYO, Javier, «La deriva soberanista del nacionalismo catalán», *Claves de Razón Práctica*, Nº 213, 2011, pp. 20-30
- PRADERA, Javier, «La liebre y la tortuga», *Claves de razón práctica*, Nº 38, 1993, pp. 24-33
- ROCA i JUNYENT, Miquel, *La constitucionalización de los hechos históricos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, 2002, pp. 203-205
- ROLLA, Giancarlo, «El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº 8, Julio-Diciembre de 2007, pp. 243-260
- SAVATER, Fernando, «Falacias de la legitimación histórica», *Claves de razón práctica*, Nº 7, 1990, pp. 32-36
- SAURA, Joan, «¿Qué quiere Cataluña?», *El País*, edición digital, 13/05/2005, [http://www.elpais.com/articulo/espana/quiere/Cataluna/elpepiesp/20050513elpepinac_17/Tes \(03/10/2011\)](http://www.elpais.com/articulo/espana/quiere/Cataluna/elpepiesp/20050513elpepinac_17/Tes (03/10/2011))

- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J.;
- «La sentencia sobre el estatuto de Cataluña: una visión de conjunto», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 151, Enero-marzo 2011, pp. 203-229
- *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- «El Estado Autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 124, Abril-Junio 2004, pp.9-28
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Los «derechos históricos» de Euzkadi», *Sistema*, N° 31, 1979, pp. 3-28
- TRUJILLO, Gumersindo, «Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico», en VVAA, *Organización territorial del Estado*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp.119-122
- TUDELA ARANDA, José:
- «¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 151, Enero-marzo 2011, pp. 231-279
- *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2009, 266 p.

Title:

THE SPANISH AUTONOMOUS STATE AND ITS STAKEHOLDERS: PAST, PRESENT AND FUTURE

Resumen:

El presente trabajo aporta una visión de la construcción del Estado Autonómico desde los instrumentos de análisis empresarial. En este sentido, se realiza un bosquejo del desarrollo del proceso de descentralización de España a la luz de sus principales actores, los *stakeholders* de aquél. Como nota final se aboga por un incremento tanto del federalismo competitivo como cooperativo y de la solidaridad como garantías de estabilidad y eficacia del sistema.

Abstract:

This paper provides an overview of the construction of the Spanish Autonomous State using the business-analysis tools. In this sense, it makes a sketch of the development of the decentralization process in Spain in the

light of its key players, its stakeholders. To conclude, a final note calls for an increase in both competitive and cooperative federalism and in solidarity as the guarantees of stability and effectiveness of the system.

Palabras clave:

Estado autonómico, Constitución de 1978, *stakeholders*, federalismo

Key words:

Autonomous State, Constitution of 1978, Stakeholders, Federalism